

Non-monetare Steuerzahlungen im post-sowjetischen Russland

Gorokhovskij, Bogdan

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gorokhovskij, B. (2001). *Non-monetare Steuerzahlungen im post-sowjetischen Russland*. (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 31). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437528>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Nr. 31

Oktober 2001

**Non-monetäre Steuerzahlungen
im post-sowjetischen Rußland**

von

Bogdan Gorokhovskij

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Klagenfurter Str. 3 * 28359 Bremen

Telefon 0421/218-3687 * Fax 0421/218-3269

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 31: Bogdan Gorokhovskij: Non-monetäre Steuerzahlungen im post-sowjetischen Russland

Oktober 2001

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Heiko Pleines

Bogdan Gorokhovskij ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung (Halle) in der Abteilung Mittel- und Osteuropa. Er beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahren mit non-monetären Transaktionen in post-sowjetischen Volkswirtschaften. U.a. hat er gemeinsam mit dem Harvard Institute for International Development Kiev an dem Forschungsprojekt „Barter Trade in the Ukraine“ gearbeitet. Die Projektergebnisse wurden unter anderem publiziert in Paul Seabright (Hg.): The vanishing rouble, Cambridge 2000.

Das Arbeitspapier ist entstanden im Rahmen des Forschungsprojekts „Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Rußländischen Föderation“, das von der Otto Wolff-Stiftung und der Alfred und Cläre Pott-Stiftung finanziert wird.

Eine Kurzbeschreibung des Projekts findet sich im Internet unter

http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/projekte/wirtschaftskultur_Projekt.html

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2001 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: 0421-218-3687

Telefax: 0421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

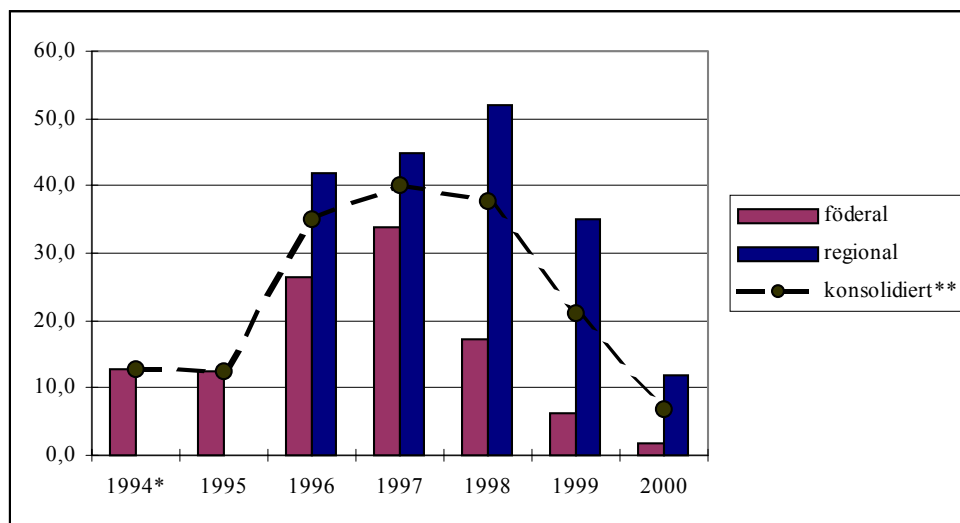
Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung | 4 |
| Die Evolution non-monetärer Steuerzahlungen in Russland | 6 |
| Non-monetäre Steuerzahlungen auf föderaler Ebene..... | 6 |
| 1994-1995: Schatzschuldverschreibungen (<i>kaznačejskie objazatel'stva</i> - KOs)..... | 6 |
| 1994-1997: Schatzsteuerbefreiungen (<i>kaznačejskie nalogovye osvoboždenija</i> - KNOs) | 8 |
| 1996-1997: Direkter Ausgleich in Geldform (<i>prjamoj denežnyj začet</i> bzw. Livšic-Schema). 9 | |
| 1997-1998: Umgekehrter Ausgleich in Geldform (<i>obratnyj denežnyj začet</i>) oder Ausgleich nach Sonderverordnung (<i>rasčet v osobom porjadke</i>)..... | 11 |
| 1998-2000: Zielfinanzierung (<i>celevoe financirovanie</i>) | 12 |
| Non-monetäre Steuerzahlungen auf der regionalen Ebene | 13 |
| Direkte Ausgleichsgeschäfte ohne Verwendung von Geldsurrogaten | 13 |
| Komplexe Steuerausgleiche unter Verwendung von Geld bzw. Geldsurrogaten | 14 |
| Regionale Wertpapiere und verbrieft Schatz-Steuerschreibungen (<i>kaznačejskie nalogovye objazatel'stva</i>) | 15 |
| Dynamik und Volumen von NMS auf regionaler Ebene | 16 |
| Ursachen non-monetärer Steuerzahlungen..... | 18 |
| Non-monetäre Steuerzahlungen vs. Barterwirtschaft..... | 18 |
| NMS vs. „versteckte“ Subventionen und opportunistisches Unternehmensverhalten | 20 |
| NMS vs. Haushaltslage und Haushaltspolitik | 21 |
| Kosten non-monetärer Steuerzahlungen | 26 |
| Direkte Haushaltsverluste | 26 |
| Fallstudie 1: Verrechnung der Steuerschulden des Farbenwerkes Tambov mittels KNO | 29 |
| Strukturelle Kosten von NMS | 30 |
| Fallstudie 2: Anbahnung eines Ausgleichsgeschäftes in der Region Moskau | 31 |
| Resümee | 32 |
| Literaturverzeichnis..... | 35 |
| Publikationen aus der Forschungsstelle Osteuropa | 37 |

Einleitung

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben sich die russischen Finanzbehörden über kein anderes Problem mehr beklagt, als über den niedrigen Bargeldanteil an den Steuerzahlungen sowohl in den föderalen als auch in die regionalen Haushalte. Im Extrem betrug der Anteil non-monetärer Steuerzahlungen (NMS) an den Steuereinkünften des föderalen Haushaltes 1996/97 nach verschiedenen Angaben 24% bis 40%. Noch schlimmer war die Situation auf der regionalen Ebene, wo mehr als die Hälfte aller Haushaltseinkünfte in verschiedenen Formen von geldlosen Transaktionen erfolgte. (siehe Abbildung 1 und Tabelle 1) Das Problem der Demonetarisierung betraf dabei die russische Wirtschaft generell. Von 1994 bis 1998 stieg der durchschnittliche Barteranteil an den Umsätzen russischer Firmen von 20% auf über 50%. Besonders stark betroffen waren die natürlichen Monopolisten Russlands. So lagen im Sommer 1998 die Gelderlöse des Stromkonzerns EES und des Erdgaskonzerns Gazprom auf dem Binnenmarkt bei 12-13% der Umsätze, die der Eisenbahn bei ca. 30%. (Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, S.1)

Abbildung 1: Anteil non-monetärer Steuerzahlungen am russischen Staatshaushalt 1994-2000 [in %]



Anmerkungen: * keine Angaben zu NMS auf regionaler Haushaltsebene, NMS-Anteil des konsolidierten Haushaltes dem des föderalen Haushaltes gleich gesetzt;

** NMS-Anteil des konsolidierten Haushaltes ist als mit dem jeweiligen Anteil an den Steuereinnahmen gewichteter Durchschnitt von jeweiligen NMS-Anteilen kalkuliert.

Quelle: Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, S.9; Sutherland/Litwack/Lavrov 2000, S.39; eigene Berechnungen.

Steuerwesen und Staatskonsum bildeten den Kanal, über den sich die Wechselwirkung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor der Wirtschaft vollzog. So könnte man die Verbreitung von NMS direkt und ohne jegliche Vorbehalte auf die Nichtzahlungskrise und die Barterwirtschaft zurückführen. Auch der Autor dieser Arbeit neigt zu der Meinung, NMS seien nicht mehr und nicht weniger als eine logische Folge der Rahmenbedingungen und Einflußfaktoren, die zum Aufblühen des russischen Nichtzahlungssystems geführt haben, d.h. der politischen Unfähigkeit oder vielleicht auch der objektiven Unmöglichkeit, in einem restriktivem monetären Umfeld strikte Budgetrestriktion durchzusetzen. Gleichzeitig besitzt das Phänomen der NMS aber auch seine Besonderheiten. Vor allem stellt sich hier die Frage inwieweit der Staat selber zum Problem der bargeldlosen Staatsfinanzen beigetragen hat. Es muß also untersucht werden, ob der Staat bei der gegebenen Wirtschaftslage eine Möglichkeit gehabt hätte, die

Verbreitung von NMS zu verhindern.

Die Formen von NMS in Russland durchlebten von 1994 bis heute einen bemerkenswerten Wandel. Trotz der verschiedenen Mechanismen bei der Abwicklung von NMS blieb aber deren Charakter sowie die eigentliche Grundvoraussetzung für die Entstehung von NMS immer unverändert. Die Unfähigkeit des Staates, eigenen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, schuf und schafft (vor allem auf der regionalen Ebene) immer noch die Voraussetzung für das "Durchsickern" von Barter in die Staatsfinanzen.

Tabelle 1: NMS nach Haushaltsebenen in Russland 1994-2000

| | Föderale NMS [in Mrd. RUR] | Föderale Steuer- einnahmen [in Mrd. RUR] | Föderaler NMS-Anteil in % | Regionaler NMS-Anteil in % | Konsolidierter NMS-Anteil in % |
|-------|---------------------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------------------|---|
| 1994* | 9,0 | 69,7 | 12,9 | k.A. | 12,9 |
| 1995* | 21,8 | 175,3 | 12,4 | k.A. | 12,4 |
| 1996 | 57,5 | 218,7 | 26,3 | 42,0 | 35,1 |
| 1997 | 88,6 | 262,1 | 33,8 | 45,0 | 40,2 |
| 1998 | 40,8 | 236 | 17,3 | 52,0 | 37,8 |
| 1999 | 26,7 | 440,2 | 6,1 | 35,0 | 21,2 |
| 2000 | 16,6 | 946,6 | 1,8 | 12,0 | 6,7 |

Quelle: Russian Economic Trends 3/2000, Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, Sutherland/Litwack/Lavrov 2000 und eigene Berechnungen.

Diese Arbeit ist wie folgt aufgeteilt. Im ersten Kapitel wird ein Überblick über die Entwicklung von Volumen und Formen der non-monetären Steuerzahlungen zuerst auf der föderalen und anschließend auf der regionalen Ebene¹ gegeben. Im zweiten Kapitel werden die allgemeinen Ursachen für das Aufkommen von NMS sowie deren Gewichtung und Wechselwirkungen untereinander analysiert. Speziell wird auf die Rolle der föderalen Finanzverfassung für die überproportionale Verbreitung von NMS in den Regionen eingegangen. Im dritten Kapitel werden die Kosten von NMS diskutiert, die sowohl direkt dem Haushalt entstehen, als auch indirekt über strukturelle Einflüsse die Stabilität der Staatsfinanzen langfristig gefährden. Die abschließende Zusammenfassung enthält einen Exkurs über die Maßnahmen, die seitens des Staates, sprich des föderalen Zentrums, gegen die Verbreitung von NMS ergriffen wurden. Ihre Erfolgchancen werden in Abhängigkeit davon beurteilt, inwieweit sie an den Kernursachen von NMS ansetzen.

Alle Rubelwerte berücksichtigen auch rückwirkend die Denominierung im Verhältnis von 1000:1, die Anfang 1997 vorgenommen wurde.

¹ Das russische Fiskalsystem hat drei Haushaltsebenen: föderale, regionale und lokale. Zur Vereinfachung der Darstellung und in Anbetracht dessen, dass die unterste lokale Ebene in Haushaltsfragen der regionalen komplett untergeordnet ist und von ihr gänzlich abhängt, werden in dieser Arbeit nur die föderale und die regionale Ebene des Fiskalsystems betrachtet.

**"Wie ein Klassiker sagte, wird die Härte von Gesetzen
in Russland dadurch kompensiert, dass deren Einhal-
tung nicht obligatorisch ist" A. Ivanter (1996)**

Die Evolution non-monetärer Steuerzahlungen in Russland

Erste Hinweise auf NMS finden sich in Fachliteratur und Presse ab 1994. Nach den Worten der stellvertretenden Leiterin der Abteilung für Haushaltspolitik des russischen Finanzministeriums gab es NMS auch schon vorher.² Sie scheinen aber nur von sehr geringem Volumen gewesen zu sein. Damit scheint es angemessen, die Zeitrechnung von NMS in Russland im Jahre 1994 beginnen zu lassen.

Da NMS im Laufe ihrer Existenz einen bemerkenswerten Formenwandel durchlebt haben, wobei jedes neue Instrument die jeweils vorher dominierende Form ablöste (zumindest auf der föderalen Ebene), ist es sinnvoll die Evolution von NMS chronologisch in Phasen aufzuteilen, die dem jeweiligen non-monetären Fiskalinstrument entsprechen. (siehe Tabelle 2) Gleichzeitig gibt es einige Besonderheiten bei den NMS auf föderaler und regionaler Ebene, daher wird auch die Entwicklung von NMS auf diesen beiden Ebenen gesondert betrachtet.

Tabelle 2: Non-monetäre Steuerzahlungen in den föderalen Haushalt nach Formen 1994-1998 (in Mrd. RUR)

| Jahr | KNO* | DAG** | UAG*** | ZF**** | ungeklärt | NMS gesamt |
|------|------|-------|--------|--------|-----------|------------|
| 1994 | 9,0 | - | - | - | - | 9,0 |
| 1995 | 21,8 | - | - | - | - | 21,8 |
| 1996 | 30,9 | 23,9 | - | - | 2,7 | 57,5 |
| 1997 | - | 62,0 | 24,5 | - | 2,1 | 88,6 |
| 1998 | - | - | 19,0 | 21,8 | - | 40,8 |

* Schatzsteuerbefreiungen und Schatzschuldverschreibungen

** direkter Ausgleich in Geldform

*** umgekehrter Ausgleich in Geldform

**** Zielfinanzierung

Quelle: Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, S.9.

Non-monetäre Steuerzahlungen auf föderaler Ebene

1994-1995: Schatzschuldverschreibungen (*kaznačejskie objazatel'stva* - *KOs*)

KOs in ihrer Eigenschaft als geldloses Fiskalinstrument wurden im September 1994 durch einen Regierungserlaß etabliert, "um die Implementierung des föderalen Haushaltes zu optimieren und die Inflation zu reduzieren".³ Die Emission von *KOs* diente in erster Linie der Finanzierung der bestehenden bzw. der laufenden Verpflichtungen des Haushaltes. *KOs* waren staatliche Wertpapiere mit einem Festcoupon von 40% p.a. Sie wurden direkt an die Haushaltsmittelempfänger bzw. an die föderalen Ministerien weitergegeben. Diese sollten die *KOs* ausgehend von ihrem Nominalwert zur Bezahlung ihrer Gläubiger verwenden. Den Gläubigern standen, sofern die Emissionsbedingungen nichts anderes vorsahen,⁴ folgende Alternativen bezüglich der Weiter

² Interview des Verfassers.

³ Verordnung des Ministerrates „O vypuske kaznačejskich objazatel'stv“ vom 09.08.1994 (veröffentlicht in: Sbornik Zakonodatel'stva 16/1994, St.1911).

⁴ Das Finanzministerium führte die Emission von *KOs* in einzelnen Tranchen durch, deren Bedingungen jeweils in dem so genannten Globalzertifikat definiert wurden. Die Bedingungen waren im einzelnen: Emissionsdatum, Nominalwert, Coupon, Emissionsvolumen, Beginn der Tilgungsfrist (in der die Anleihe eingelöst werden konnte), Beschränkungen des Kreises der möglichen Halter (falls gegeben), Höchstzahl von Transaktionen, in denen *KOs* zur

verwendung von *KOs* zur Verfügung:

- Tilgung der eigenen Verbindlichkeiten durch die Überführung von *KOs* zum Nominalwert auf die Konten von Gläubigern;
- Verkauf gegen Bargeld auf dem Sekundärmarkt;
- Verpfändung im Rahmen von Kreditaufnahmen;
- Einlösung innerhalb der Tilgungsfrist zum Nominalwert zuzüglich der Zinsen;
- Umtausch in Steuerbefreiungen zum Nominalwert zuzüglich der Zinsen.

Um fällige *KOs* in eine Steuerbefreiung umzutauschen und somit die Steuern in non-monetärer Form zu bezahlen, musste der Besitzer von *KOs* einen Antrag bei der bevollmächtigten Bank, bei der sein Wertpapierdepot geführt wurde, stellen. Innerhalb von drei Tagen nach der Antragstellung erhielt der Besitzer von *KOs* eine "vorübergehende Steuerbefreiung" (*vremennoe nalogovoe osvoboždenie*) von der Bank. Diese konnte er bei der zuständigen Steuerverwaltung vorlegen. Etwaige Säumniszinsen und Strafen wurden ab diesem Zeitpunkt nicht mehr berechnet. Die eigentliche Tilgung der Steuerschuld fand anschließend statt, indem die jeweilige regionale Finanzverwaltung eine namentliche Steuerbefreiung (*kaznačeskoe nalogovoe osvoboždenie - KNO*) ausstellte, die vom Steuerzahler bei der zuständigen Steuerverwaltung vorgelegt werden mußte.

Die meisten *KOs* wurden in der Tat zur Bezahlung der bestehenden bzw. laufenden Steuerschulden durch den Umtausch in *KNOs* eingelöst. Von den *KO*-Emission des Jahres 1995 in Höhe von 25 Mrd. RUR kehrten 24,7 Mrd. RUR und somit fast 99% des Emissionsvolumen in Form von Steuereinnahmen in den Staatshaushalt zurück. (Genkin 2000, S.93) Einen Überblick über den Anteil von *KOs* an den gesamten Steuereinnahmen des föderalen Haushalts gibt Tabelle 3. *KOs* waren im Zeitraum 1994/95 eine bedeutende Finanzierungsquelle für Staatsausgaben. Das Umlaufvolumen von *KOs* erreichte einen Anteil von bis zu 20% am Markt für Staatsanleihen. *KOs* standen damit hinter den kurzfristigen Staatsanleihen (*gosudarstvennye kratkoročnye objazatel'stva - GKO*) an zweiter Stelle als inländische Finanzierungsquelle des Haushaltsdefizits. (Genkin 2000, S.93)

Tabelle 3: Anteil von *KOs* an den Steuereinnahmen des föderalen Haushaltes 1994-1995

| Quartal | IV/1994 | I/1995 | II/1995 | III/1995 | IV/1995 |
|---|---------|--------|---------|----------|---------|
| Emission von <i>KOs</i> (in % der Steuereinnahmen) | 18,55 | 16,18 | 8,18 | 7,41 | 9,1 |

Quelle: Finanzministerium und Steuerministerium nach Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, S.43.

Es existierte ein reger Sekundärmarkt für Schatzanleihen, wobei angesichts des großen Emissionsvolumens der übliche Preis je nach Laufzeit zwischen 40% und 60% des Nennwertes lag. Nach Erfüllung der Emissionsauflagen bezüglich der Mindestanzahl von Transaktionen zur Tilgung der zwischenbetrieblichen Verschuldung standen *KOs* als Steuerzahlungsmittel einem uneingeschränkten Kreis von russischen Wirtschaftssubjekten zur Verfügung. Aufgrund der inflationären Wirkung und der Demonetarisierung des Staatshaushalts bestand der IMF auf einem Verbot der *KOs*, welches das Finanzministerium durch die Beendigung der Emission von *KOs* im April 1995 umsetzte.

1994-1997: Schatzsteuerbefreiungen (*kaznačejskie nalogovye osvoboždenija* - *KNOs*)

KNOs wurden zeitgleich mit den *KOs* im Frühjahr 1994 ins Leben gerufen. *KNOs* wurden durch das Finanzministerium ausgestellt und waren ursprünglich gedacht als unübertragbare und unteilbare Bescheinigungen zur Verrechnung der Steuerverbindlichkeiten gegenüber dem Haushalt. *KNOs* konnten nicht nur durch Umtausch von *KOs* erworben werden, sondern wurden im Rahmen der Finanzierung von Staatsausgaben, zuerst für die Verschuldung aus dem Haushaltsjahr 1993, auch direkt als Zahlungsmittel an Haushaltsmittelempfänger ausgegeben. Über das entsprechende Ministerium gelangten *KNOs* an die Haushaltsmittelempfänger, die diese zur Verrechnung von Steuerschulden aus dem Jahr 1993 oder gegebenenfalls für laufende Steuerzahlungen verwendeten. Ihre Blütezeit erlebten *KNOs* im zweiten Frühsommer 1996, nachdem die *KOs* auf Verlangen des IMF nicht mehr als Finanzierungsquelle für Staatsausgaben zur Verfügung standen, sich jedoch die Haushaltslage noch längst nicht stabilisiert hatte.

In dieser Zeit wurden *KNOs* zur Begleichung von Zahlungsverpflichtungen des Staatshaushaltes gegenüber dem Verteidigungsministerium, dem Innenministerium sowie dem Energieministerium verwendet. Die Steuerbefreiungen in Höhe des Nominalwerts der bestehenden Verbindlichkeiten des Budgets durften auf Antrag der Empfänger von Haushaltsmitteln auch auf ihre Gläubiger ausgestellt werden. Dabei galten die Steuerbefreiungsscheine nicht als Wertpapiere, so dass deren Handel verboten und ihre Verwendung auf die Verrechnung von gegenseitiger Verschuldung mit dem Haushalt begrenzt war.

Die Übertragung bzw. die Ausstellung von *KNO* an einen Nicht-Empfänger von Haushaltsmitteln erfolgte mittels eines Abtretungsvertrages.⁵ Danach verzichtete der Empfänger von Haushaltsmitteln auf sein Recht auf Steuerverrechnung in Höhe des Nominalwertes der *KNO* zugunsten eines seiner Gläubiger, worauf dieser auf seine Forderungen an den Empfänger von Haushaltsmitteln verzichtete. Der Handel mit *KNOs* erreichte nie das Volumen des *KO*-Handels, doch für viele Unternehmen, die sich ihre Steuerlast etwas "erleichtern" wollten, aber insbesondere für lukrative Handelsvermittlungsgeschäfte bildeten die *KNO* ein interessantes Instrument (siehe Fallstudie 1). Der Diskont betrug zu verschiedenen Zeiten etwa 40% bis 70% des Nominalwertes. (Pinto/Drebentsov/Morozov 2000)

Für die Abwicklung von *KNOs* war das Finanzministerium zuständig. Zusätzlich existierte jedoch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Finanzministerium, Wirtschaftsministerium und den Ministerien und Diensten, die mittels *KNOs* finanziert wurde, mit dem Zweck Volumen und Rechtmäßigkeit der Erteilung und der Übertragung von Steuerbefreiungen zu überwachen. Auf Grund des informellen Charakters der Abwicklung von *KNO* entstand in den zuständigen Gremien eine Atmosphäre des Interessenkampfes zwischen den Ministerien um die Zuweisung von *KNOs*, was wiederum einen fruchtbaren Nährboden für Mißbrauch und Korruption schuf. (Genkin 2000)

Da gleichzeitig zwei Arten von Steuerbefreiungen im Umlauf waren, *KNO-95* und *KNO-96*, die für die Verrechnung von gegenseitiger Verschuldung aus dem jeweiligen Haushaltsjahr ausgestellt wurden, gehen die Angaben über die Gesamtemissionen von *KNO* weit auseinander. Pinto/Drebentsov/Morozov (2000) gehen von 21,8 Mrd. RUR 1995 und 30,9 Mrd. RUR 1996 bzw. 10,4% und 9,3% der Steuereinnahmen auf föderaler Ebene aus. Doch andere Autoren und Quellen neigen dazu, die Steuereinnahmen durch *KNO* viel höher einzuschätzen. Nach einer Untersuchung der staatlichen Rechnungsprüfungskammer machten die Verrechnungen mittels *KNO* im ersten Halbjahr 1996 ein Drittel aller Steuereinnahmen des föderalen Haushaltes aus. Eine vergleichbare Zahl liefert Deljagin (1998) für 1996. (Siehe Tabelle 4)

⁵ *Dogovor cessii* gemäß §§382-390 des russischen Bürgerlichen Gesetzbuches.

Tabelle 4: Steuereinnahmen und KNO 1996

| Monat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | ges. |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|
| Steuereinnahmen (in Mrd. RUR) | 7,1 | 6,6 | 9,9 | 8,1 | 7,3 | 9,5 | 9,7 | 8,6 | 8,5 | 10,2 | 10,7 | 18,8 | 115 |
| davon KNO (in Mrd. RUR) | 2,5 | 2,3 | 4,7 | 1,8 | 3,9 | 5,8 | 5,4 | 1,1 | 0,2 | 1,5 | 1,2 | 4,9 | 35,3 |
| Anteil KNO an Steu- ereinnahmen (in %) | 35,2 | 34,8 | 47,5 | 22,2 | 53,4 | 61,1 | 55,7 | 12,8 | 2,4 | 14,7 | 11,2 | 26,1 | 30,7 |

Quelle: Deljagin 1998 nach Genkin 2000, S.109.

Wie die *KOs* wurden auch die *KNOs* auf Verlangen des IMF verboten. Im Juli 1996 stoppte das Finanzministerium die Ausstellung von Steuerbefreiungen sowie die Erstellung von entsprechenden Gläubigerlisten durch die regionalen Finanzbehörden.

1996-1997: Direkter Ausgleich in Geldform (*prjamoj deneznyj začet* bzw. Livšic-Schema)

Der direkte Ausgleich in Geldform wurde im September 1997 auf Initiative des damaligen Finanzministers Aleksandr Livšic eingeführt und wurde daher auch Livšic-Schema genannt. Das aufwendige Schema diente allein dem Zweck, die gegenseitigen Verschuldung zwischen Staat (Staatskonsum oder Zuweisungen an Empfänger von Haushaltsmitteln) und Unternehmen (Steuerverschuldung) zu verrechnen. Als Partner für Ausgleichsgeschäfte mit dem föderalen Haushalt kamen Unternehmen in Frage, die Waren, Dienstleistungen und Transportleistungen an Empfänger von Haushaltsmitteln bzw. Elektrizität und Kraftstoffe für kommunale Unternehmen kontinuierlich oder zum Aufbau von Wintervorräten geliefert hatten. Zusätzlich konnte ein uneingeschränkter Kreis von russischen Unternehmen an den Ausgleichsgeschäften teilnehmen, wenn er die Rechte an der Verschuldung eines Empfängers über Abtretungsverträge erworben hatte.

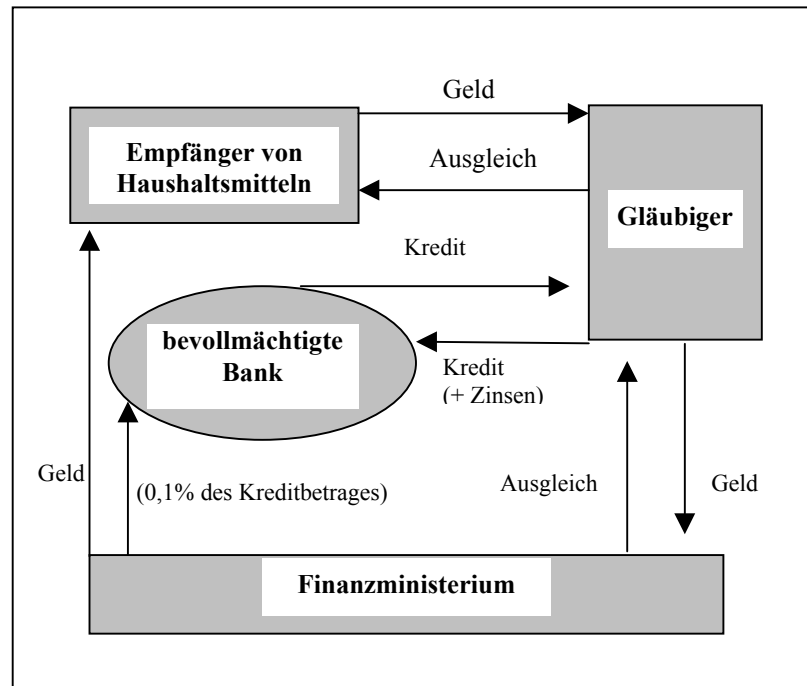
Das Finanzministerium erstellte eine Liste von Empfänger von Haushaltsmitteln, die mittels Ausgleich finanziert werden konnten, und schlug diesen vor zu überprüfen, ob ihre Gläubiger Steuerschulden hätten. Im Falle einer bestehenden gegenseitigen Verschuldung wurde den Gläubigern dieser Empfänger von Haushaltsmitteln der Ausgleich unter Einbezug einer bevollmächtigten Bank (*upolnomočennyj bank*) vorgeschlagen. Das Prinzip des direkten Ausgleichs in Geldform zeigt Abbildung 2.

Der Gläubiger eines Empfänger von Haushaltsmitteln erhielt von einer beauftragten Bank einen Kredit bzw. ein zinsloses Darlehen in Höhe der bestehenden Steuerverschuldung und mit einer Laufzeit von sieben Bankwochen. Die Kreditmittel wurden sofort zur Begleichung der Steuerschuld genutzt. Das Finanzministerium überwies den erhaltenen Betrag zur Begleichung der eigenen Schuld an den Empfänger von Haushaltsmitteln. Der Empfänger von Haushaltsmitteln leitete den erhaltenen Betrag weiter an seinen Gläubiger. Das Ausgleichsschema schloß sich, indem der Gläubiger die erhaltene Zahlung zur Kredittilgung verwandte.

Die für ein Ausgleichsgeschäft notwendigen Banktransaktionen und die Erledigung der entsprechenden Formalitäten dauerten insgesamt drei bis vier Wochen. Die Abwicklung von Ausgleichsgeschäften war nur über speziell für diesen Zweck eröffnete Konten bei einer bevollmächtigten Bank möglich. Das Geld verließ die Bank dementsprechend eigentlich gar nicht. Alle Zahlungen im Rahmen des Livšic-Schemas waren somit rein fiktiv und dienten allein als Maske für einen herkömmlichen Schuldenausgleich. Zu den Pflichten der bevollmächtigten Bank zählten die Erfassung und die Kontrolle von durch Empfänger von Haushaltsmitteln vor

gelegten Lieferantenlisten bzw. Abtretungsverträgen, die Kontrolle der Zahlungsströme über die Sonderkonten der Kontrahenten sowie der Informationsaustausch mit dem Finanzministerium über die Überweisungen im Rahmen des Ausgleichs. Dafür erhielt die bevollmächtigte Bank vom Finanzministerium 0,1% des Kreditbetrages für den Fall, dass der Ausgleich über ein zinsloses Darlehen finanziert wurde, und ansonsten 30% bis 40% p.a.

Abbildung 2: Direkter Ausgleich in Geldform



Von Anfang an wurde das Livšic-Schema heftig kritisiert, vor allem weil Kreditmittel an Unternehmen gingen, die regelmäßig mit Steuerzahlungen im Verzug waren. Die Verantwortlichkeit der Kontrahenten bei einer zweckfremden Nutzung der Kreditmittel bzw. bei Zahlungsverzug war gesetzlich nicht geregelt, so dass die Verlockung bestand, fast kostenlose Kreditmittel für sonstige Betriebszwecke zu nutzen.

Es existierte ein reger Sekundärmarkt für Ausgleichsgeschäfte in Form des Handels mit den Rechten einen Schuldenausgleich mit dem Staat durchzuführen⁶. Es gab genügend Empfänger von Haushaltsmitteln, die in Form von Ausgleichen finanziert wurden, so dass es immer ein ausreichendes Angebot auf dem Sekundärmarkt gab. So wurden komplexe Ketten von Abtretungsverträgen mit Hilfe von zahlreichen Handelsvermittlern aufgebaut. Das Recht zur Durchführung des Ausgleichs konnte man auf dem Sekundärmarkt für 50-60% des Nominalwertes erwerben.

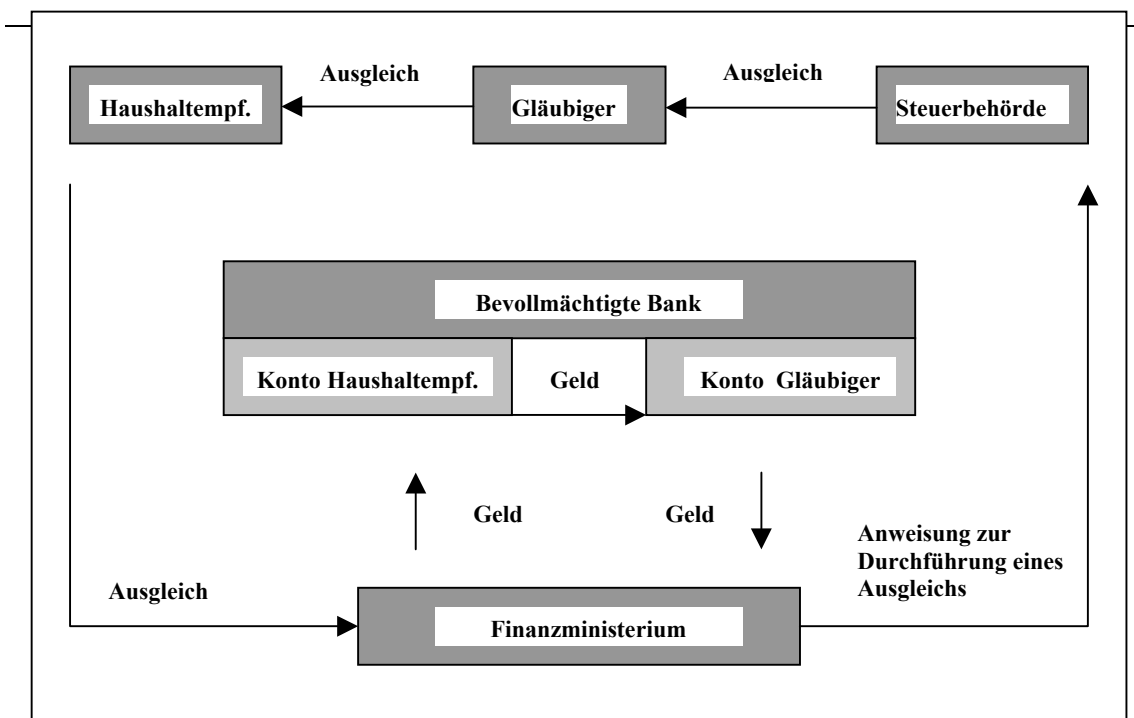
Der direkte Ausgleich existierte in der beschriebenen Form bis Dezember 1997. Nach Pinto/Drebentsov/Morozov 2000 betrugen die auf diese Weise abgewickelten Steuereinnahmen insgesamt 85,9 Mrd. RUR (siehe Tabelle 1) bzw. 12% und 16,7% der gesamten Steuereinnahmen des föderalen Haushaltes 1996 und 1997.

⁶ Bei dem Verkauf eines Ausgleich wurde ein Abtretungsvertrag gemäß § 417 des Bürgerlichen Gesetzbuches, *dogovor cessii*, zwischen den Kontrahenten abgeschlossen, in dem der Verkäufer seine Rechte an der Durchführung eines Ausgleichs mit dem Finanzministerium an den Käufer abtrat. Als Gegenleistung konnte entweder das Geld oder wiederum der Ausgleich bzw. der Verzicht auf die Forderungen gegenüber dem Verkäufer fungieren.

1997-1998: Umgekehrter Ausgleich in Geldform (*obratnyj deneznyj začet*) oder Ausgleich nach Sonderverordnung (*rasčet v osobom porjadke*)

Im September 1997 entwickelte das Finanzministerium ein neues non-monetäres Instrument zur Finanzierung der Staatsausgaben, den sogenannten Ausgleich nach Sonderverordnung (*rasčet v osobom porjadke*) oder umgekehrten Ausgleich in Geldform (*obratnyj deneznyj začet*).⁷ Im Gegensatz zum direkten Ausgleich wurden die Finanzmittel für die Abwicklung des Ausgleichs nicht durch eine Bank, sondern durch das Finanzministerium selbst zur Verfügung gestellt. Die Rolle von bevollmächtigten Banken wurde auf die Kontrolle der zeitgemäßen Durchführung von Überweisungen durch Teilnehmer des Ausgleichs sowie die Abwicklung der Formalitäten beschränkt. Das sich ergebende Schema demonstriert Abbildung 3.

Abbildung 3: Umgekehrter Ausgleich in Geldform



Dadurch, dass für die Abwicklung von Ausgleichsgeschäften die entsprechenden Banken an einem Auswahlverfahren teilzunehmen hatten, sowie durch seitens des Finanzministeriums gestellte Anforderungen in Bezug auf die Abwicklungsfristen sowie die Überprüfung von Ausgleichsgeschäften wurde die Transparenz der Transaktionen deutlich verbessert.

Der umgekehrte Ausgleich wurde bis zum ersten Quartal 1998 praktiziert. Insgesamt, so Genkin (2000), wurden im Zeitraum vom September 1997 bis Februar 1998 umgekehrte Ausgleiche der gegenseitigen Verschuldung von Firmen und Staatshaushalt in Höhe von 40 Mrd. RUR durchgeführt, davon 24,6 Mrd. RUR noch im Jahre 1997 als parallel auch der direkte Ausgleich angewandt wurde. Nach Angaben des damaligen Vorsitzenden des Haushaltskomitees der Staatsduma Michail Zadornov wurden in den ersten 9 Monaten des Jahres 1997 insgesamt 60 Mrd.

⁷ Näheres regelte der Präsidialerlass „Ob ustonovlenii porjadka raschetov pri ispolnenii otdel'nykh statej raschodov federal'nogo byudzeta na 1997 g.“ vom 14.08.1997 (veröffentlicht in: *Sobranie Zakonodatel'stva* 33/1997, St.3860).

RUR bzw. 22% aller Haushaltseinnahmen über Ausgleich-Schemata erzielt. (Genkin 2000, S.123) Durch das Inkrafttreten eines Präsidialerlasses vom November 1997 wurde im Frühjahr auch der umgekehrte Ausgleich verboten.⁸

1998-2000: Zielfinanzierung (*celevoe financirovanie*)

Bereits wenige Monate nach dem Verbot der Ausgleichsgeschäfte zur Verrechnung der Steuerschuld wurde im Juni 1998 mit der Zielfinanzierung ein neuer Weg der Schuldenverrechnung und damit der non-monetären Begleichung von Steuerschulden geschaffen. Dabei wurden die Verbindlichkeiten des föderalen Haushalts gegenüber Empfängern von Haushaltsmitteln mit den Steuerschulden der Lieferanten der Empfänger von Haushaltsmitteln verrechnet, d.h. für Lieferungen an Empfänger staatlicher Haushaltsmittel wurden den Lieferanten Steuerschulden erlassen.⁹

Wie in der Evolution der non-monetären Fiskalinstrumente in Russland üblich, knüpfte der Abwicklungsmechanismus der Zielfinanzierung an den des Vorläufers an. Genau wie beim umgekehrten Ausgleich in Geldform wurden Mittel aus dem Haushalt dem Empfänger von Haushaltsmitteln in Höhe seiner Forderung zur Verfügung gestellt, die der Letztere zur Begleichung seiner Verbindlichkeiten gegenüber den Lieferanten nutzen sollte. Die Höhe der Steuerverbindlichkeit war maßgebend für den Umfang der Zielfinanzierung: wie auch beim Mechanismus des umgekehrten Ausgleichs, musste der ganze durch den Lieferanten erhaltene Betrag in Form von entsprechenden Steuerzahlungen an das Finanzministerium zurückkehren. Nur in Ausnahmefällen durften laufende Steuerverpflichtungen mittels Zielfinanzierung beglichen werden.¹⁰ Für die Abwicklung der Zielfinanzierung mussten sowohl der Empfänger von Haushaltsmitteln als auch der Lieferant ein Sonderkonto bei einer bevollmächtigten Bank eröffnen, das nach Abschluss der Transaktion sofort zu schließen war.

Mit einigen neuen Auflagen versuchte das Finanzministerium, die Kosten bei der Abwicklung der Zielfinanzierung von Haushaltsverbindlichkeiten im Vergleich zu den bisherigen Mechanismen zu reduzieren. Erstens wurde kein Handel mit den Rechten auf die Durchführung von geldlosen Steuerzahlungen zugelassen. Es durften nur Unternehmen und Organisationen an den Zielfinanzierungstransaktionen teilnehmen, die tatsächlich und direkt Waren bzw. Dienstleistungen an die Empfänger von Haushaltsmitteln lieferten. Zweitens wurde der Kreis der bevollmächtigten Banken auf die staatseigenen Sberbank und Vneshtorgbank beschränkt, um die Kontrolle über die Verwendung von Haushaltsmitteln im Rahmen der Zielfinanzierung zu verschärfen. Zusätzlich wurde ein beträchtlicher Teil der Zielfinanzierung über die regionalen Konten des Finanzministeriums abgewickelt. Die vorgeschriebenen Regeln räumten jeweils einen Banktag für die Abwicklung der entsprechenden Überweisungen von Mitteln ein, so dass die volle Abwicklung der Transaktion nicht länger als drei Bankentage dauern durfte. Drittens wurde die Liste der Steuerschuldner, die für die Zielfinanzierung in Frage kamen, noch vor der Anfrage an das Finanzministerium einer Überprüfung durch die regionalen Steuerverwaltungen bzw. durch das Steuerministerium unterzogen. (Genkin 2000, S.223)

Die ersten Transaktionen im Rahmen des neuen Schemas wurden im dritten Quartal 1998 abgewickelt. Nach Pinto/Drebentsov/Morozov betrug der Umfang der Zielfinanzierung in diesem Jahr 21,8 Mrd. RUR. Der Mechanismus der Zielfinanzierung wurde selbst im Finanzjahr 2000 beibehalten. Er war allerdings mit einem Umfang von 16,6 Mrd. RUR bzw. 1,8 % aller födera-

⁸ Präsidialerlass „O dopolnitel'nyh merach po mobilizacii kassovyh postuplenij v federal'nyj bjudzet“ vom 07.11.1997 (veröffentlicht in: Sobranie Zakonodatel'stva 45/1997, St.5168).

⁹ Regierungsverordnung „Ob utverždenii Programmy ekonomii gosudarstvennyh raschodov“ vom 17.06.1998 (veröffentlicht in: Sobranie Zakonodatel'stva 26/1998, St.3076).

¹⁰ Diese Ausnahmen waren die Lieferung von Kraftstoffen in energiearme Regionen sowie Warenlieferungen in die schwer erreichbaren Regionen des hohen Nordens.

len Steuereinnahmen nicht mehr von großer Bedeutung. (IET 2001) Zusätzlich gab es auch eine qualitative Verbesserung gegenüber der Situation 1996-1998. Es gelang dem Finanzministerium in enger Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden, die non-monetären Steuerzahlungen wirklich auf die Begleichung von älteren Haushaltsverbindlichkeiten und Steuerschulden zu reduzieren, so dass der Umfang und der „Geldgehalt“ der laufenden Steuereinkünfte so gut wie gar nicht beeinflusst wurde.

Non-monetäre Steuerzahlungen auf der regionalen Ebene

Ende 1994 begannen auch die regionalen Haushalte mit der non-monetären Finanzierung ihrer Ausgaben. Angesichts ihrer zum Teil dramatischen Haushaltslage entwickelten Regionen dabei eine erhebliche Phantasie. Grundsätzlich lassen sich auf regionaler Ebene drei Gruppen von NMS unterscheiden. Erstens gibt es direkte, in der Regel zweiseitige, Ausgleichsgeschäfte ohne Verwendung von Geld oder Geldsurrogaten. Zweitens existieren multilaterale komplexe Ausgleichsgeschäfte unter Verwendung von Geld bzw. „nichtstaatlichen“, d. h. nicht durch eine der Ebenen der Exekutive emittierten, Geldsurrogaten. Schließlich unterscheidet man regionale bzw. kommunale in Steuerbefreiungen umwandelbare bzw. als Steuerzahlungen akzeptierbare Wertpapiere, wie z.B. Wechsel, Schatzanleihen, Schuldverschreibungen, die unter anderem auch in komplexen Steuerausgleichsgeschäften als Zahlungsmittel verwendet werden. Die Kompetenz der Regionen zur Regelung non-monetärer Steuerzahlungen beschränkte sich auf die regionalen Steuern bzw. den Anteil an anderen Steuern, der an die Regionen abgeführt wurde.

Direkte Ausgleichsgeschäfte ohne Verwendung von Geldsurrogaten

Direkte Ausgleichsgeschäfte ohne Verwendung von Geldsurrogaten waren die erste und - nach Einschätzung des Autors - bis 2000 dominierende Form von NMS auf der regionalen Ebene. Eine im Dezember 1994 eingeführte Regelung der Abwicklung der Ausgleichsgeschäfte wurde bis zum Ende des Finanzjahres 1999 angewandt. Das Schema ist klar und verhältnismäßig frei von übermäßigen formellen Anforderungen. Ein Empfänger von Haushaltsmitteln hat von einer Firma, dem „Lieferanten“ bzw. dem „Steuerschuldner“, Waren bzw. Dienstleistungen bezogen und diese aber auf Grund der Unterfinanzierung durch die regionale Finanzverwaltung nicht bezahlt. Seinerseits besitzt der Lieferant Steuerverbindlichkeiten gegenüber der Region. In einem schriftlichen, von den drei beteiligten Seiten unterzeichneten Übereinkommen erfolgt ein gleichzeitiger Verzicht auf gegenseitige Forderungen bzw. ein Ausgleich von bestehenden Verbindlichkeiten. Der Empfänger von Haushaltsmitteln verzichtet auf seine Forderungen gegenüber der Finanzverwaltung, die Finanzverwaltung verzichtet auf die Steuerforderungen an den Lieferanten und letzterer auf seine Forderungen gegenüber dem Empfänger von Haushaltsmitteln.¹¹

Genau wie auf der föderalen Ebenen konnten auf der regionalen Ebene Forderungen aus Ausgleichsgeschäften abgetreten werden, so dass auch Unternehmen teilnehmen konnten, die keine direkten Geschäftsbeziehungen mit Empfängern von regionalen Haushaltsmitteln unterhielten. Allerdings lässt sich feststellen, dass viele Regionalverwaltungen den Bestrebungen von Firmen, ihre effektive Steuerlast mittels non-monetärer Steuerzahlungen zu reduzieren, durchaus kritisch gegenüberstanden, so dass in der Regel nur wirklich zahlungsunfähige bzw. sozial bedeutende Unternehmen in den Genuss von Steuerausgleichsgeschäften kamen.

Auf Grundlage einer 1997 unter über 250 Unternehmen in 34 Gebietskörperschaften Russlands durchgeführten Umfrage kommen Commander/Mummsen (1998, S.25) zu dem Schluss, dass

¹¹ Fallstudie 1 auf S.29 schildert ein Beispiel für NMS mittels KNO bzw. Steuerschatzbefreiungen und für durch Korruption und rent-seeking verursachte Kosten von NMS.

Ausgleichsgeschäfte ohne Verwendung von Geldsurrogaten sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene mit einem Anteil von 85% die dominierende Form der non-monetären Steuerzahlungen waren. In einem gemeinsamen Brief von Finanz- und Steuerministerium wurden sämtliche non-monetäre Transaktionen mit den Haushalten aller Ebenen mit Wirkung zum 01.01.2000 verboten. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass dieses Verbot nicht vollständig beachtet wird. (Genkin 2000, S.183)¹²

Komplexe Steuerausgleiche unter Verwendung von Geld bzw. Geldsurrogaten

Um die zwischenbetriebliche Verschuldung in ihrer Region zu reduzieren, richteten die meisten Regionalverwaltung ab 1996 Agenturen, Clearing- oder Wechselzentren ein, die mit der Organisation und der Abwicklung von multilateralen Ausgleichsgeschäften beauftragt wurden. Diese Institutionen werden im folgenden als Regionale Ausgleichszentren (RAZ) bezeichnet. Um Ausgleichsketten mit häufig mehr als zehn Teilnehmern abwickeln zu können, wurden die einzelnen Forderungsausgleiche durch den Umtausch in ein regional anerkanntes Geldsurrogat, entweder liquide Bank- und Firmenwechsel oder vom RAZ ausgegebene regionale Wechsel konvertierbar gemacht.¹³

Vom RAZ „quasi-garantierte“ Wechsel wurden von bevollmächtigten Banken ausgegeben und von der Finanzverwaltung als Finanzierung an Empfänger von Haushaltsmitteln weitergegeben. Der Empfänger von Haushaltsmitteln nutzte die RAZ-Wechsel um Verbindlichkeiten gegenüber seinen Lieferanten nachzukommen. Diese wiederum benutzten die Wechsel zum Ausgleich ihrer eigenen Verbindlichkeiten bis sich die Ausgleichskette schloss, indem die Wechsel zur Begleichung von regionalen Steuerschulden benutzt wurden. Formal erhielt die den Wechsel einreichende Firma dabei von der Finanzverwaltung eine Steuerbefreiung in der Höhe des Nominalwertes des Wechsels ausgestellt, die bei der Steuerbehörde vorgelegt wurde.

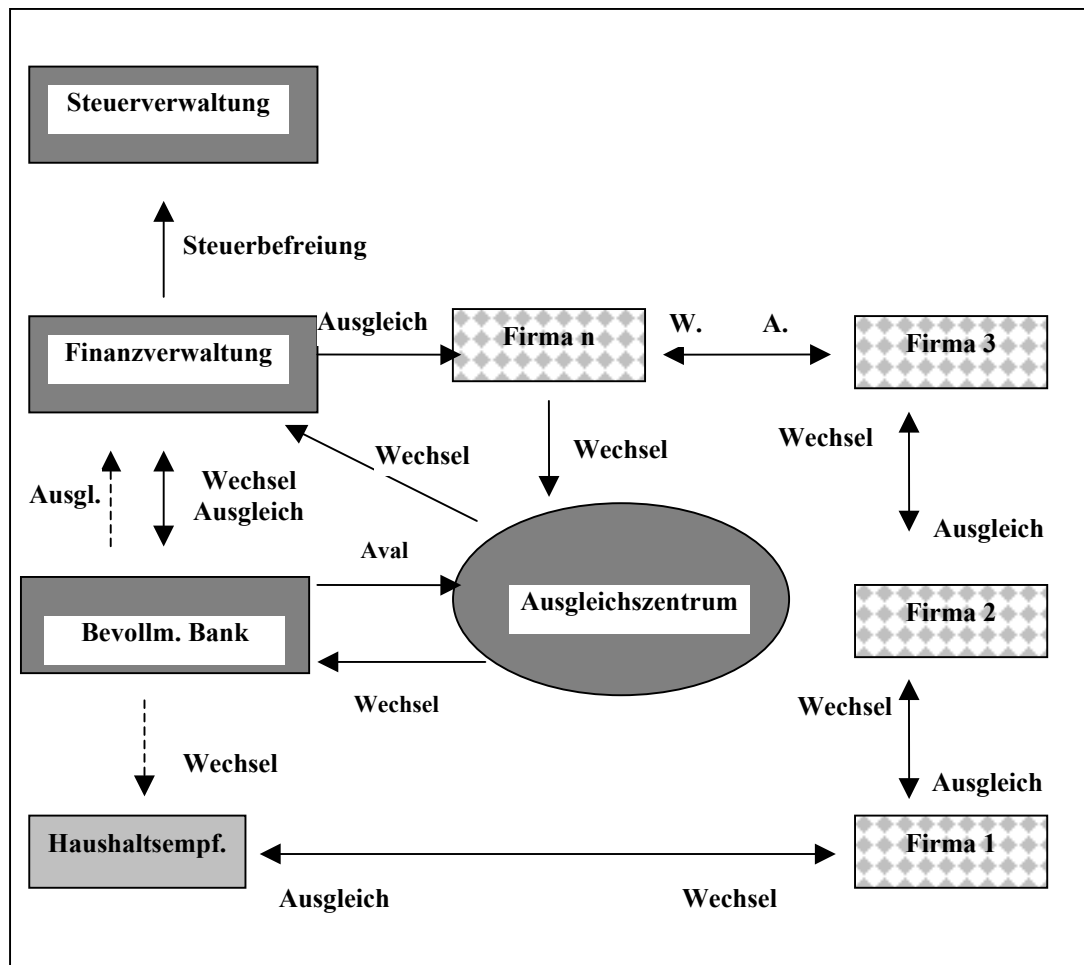
Es gab jedoch in der Regel eine stillschweigende Übereinkunft zwischen den Teilnehmern solcher Ausgleichsgeschäfte, dass die RAZ-Wechsel durch die beteiligten Firmen nicht eingelöst wurden, so dass nachdem eine bestimmte Anzahl von Ausgleichsgeschäften mittels einer Wechselemission getätigt worden war und das Verfallsdatum der Wechsel überschritten war, die RAZ-Wechsel von dem sie haltenden Unternehmen abgeschrieben werden durften. Die Garantiekosten der bevollmächtigten Bank wurden in eine Steuerbefreiung „konvertiert“. Die Rolle des RAZ bestand darin, anhand der gesammelten Daten über die Schulden von Unternehmen gegenüber dem Staat und gegenüber Geschäftspartnern multilaterale Ausgleichsgeschäfte vorzubereiten, abzuwickeln und zu überwachen. Einen Überblick über die Funktionsweise eines RAZ gibt Abbildung 4.

In zahlreichen Fällen benutzten die Regionalverwaltungen eigene Wertpapiere, in der Regel Wechsel oder Schuldverschreibungen, als Zahlungsmittel bei der Abwicklung von bereits vereinbarten multilateralen Ausgleichsgeschäften. In Abwandlung des direkten Ausgleichs in Geldform erfolgte dann die Kreditvergabe der bevollmächtigten Bank, die den Ausgangspunkt des Ausgleichs bildete, nicht in Geldform, sondern in Form von Wechseln. Entscheidende Ursache war das Fehlen von Geldmitteln aufgrund der geringen Kreditwürdigkeit der meisten Regionen und eines in vielen Regionen kaum entwickelten Banksystems. Genkin (2000, S.189) vertritt die Auffassung, dass eine Wechselfinanzierung von Ausgleichsgeschäften von den Regionalverwaltungen auch als kostengünstigere Variante betrachtet wurde.

¹² Siehe dazu auch die unten folgende Fallstudie 2

¹³ Fallstudien zur Arbeit von RAZ für Moskau, Jakutija-Sacha, Sankt Petersburg, Nižnij Novgorod und Samara finden sich bei Genkin 2000, S.169-185 und 188-189.

Abbildung 4: Funktionsweise eines regionalen Ausgleichszentrums



Regionale Wertpapiere und verbrieftes Schatz-Steuerverschreibungen (*kaznačejskie nalogovyje objazatel'stva*)

Bis 1997 wurden durch die Föderale Kommission für Wertpapiere über 170 Emission von subnationalen Wertpapieren im Wert von 30 Mrd. RUR bzw. 8% der Inlandsverschuldung der föderalen Regierung registriert. (Genkin 2000) Eine für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit wichtige Eigenschaft fast aller dieser Geldsurrogate waren deren Umwandelbarkeit in Steuerbefreiungen bzw. ihre Akzeptanz als Steuerzahlung in regionale Haushalte. Diese regionalen „Wandelwertpapiere“ waren den föderalen Schatzanleihen (*KOs*) sehr ähnlich.

Eben so wie die *KOs* wurden auch die regionalen Wertpapiere entweder an die Empfänger von Haushaltsmitteln zur Finanzierung ihrer Ausgaben direkt verteilt oder über bevollmächtigte Banken am Sekundärmarkt plziert. Diese in der Regel als Coupon- bzw. Null-Coupon-Zahlungsverpflichtung emittierten Wertpapiere durften als Zahlungsmittel auf dem Territorium der entsprechenden Gebietskörperschaft, als Steuerzahlung in den regionalen Haushalt oder zur Einlösung in Bargeld benutzt werden. Im Falle der Steuerzahlung mittels regionaler Wertpapiere wurde analog zum föderalen Mechanismus eine Steuerbefreiung durch die zuständige Finanzverwaltung ausgestellt, die zu einer Verrechnung der Steuerschuld im Wert der eingelösten Wertpapiere bei der regionalen Steuerbehörde benutzt wurde.

Den Formen von regionalen Wertpapieren, die als NMS benutzt werden konnten, waren wörtlich keine Grenzen gesetzt.¹⁴ In der Republik Jakutija-Sacha wurden 1994-1997 die so genannten Schatzwechsel (*kaznačeskij veksel'*) zuerst in einer verbrieften Form und später als Buchwechsel in Umlauf gebracht. 1995-1999 wurden in der Stadt Moskau Zahlungen in den Stadthaushalt mittels sogenannter städtischer Obligationsanleihen (*gorodskoj obligacionnyj zajm*) akzeptiert. Die Stadtverwaltung von Omsk emittierte 1996 städtische Schuldverschreibungen (*gorodskije dolgovyje objazatel'stva*) die neben der Funktion als NMS auch zur Verrechnung der zwischenbetrieblichen Verschuldung der regionalen Versorgungsunternehmen mit dem Stadthaushalt dienen sollten. In der Republik Tatarstan wurden ab November 1998 republikanische kurzfristige Obligationen (*respublikanskije kratkosročnyje objazatel'stva - RKO*s) für Steuerzahlungen benutzt. Die Republik Baschkortostan emittierte 1996 regionale Schuldverschreibungen (*regional'nyje nalogovyje objazatel'stva - RNO*s) in einem Umfang, der einem Drittel des regionalen Haushaltes entsprach. Sie wurden angeblich sogar auf den Bauermärkten als Zahlungsmittel benutzt.

Neben der nachhaltigen Demonetarisierung des konsolidierten regionalen Haushaltes bewirkte der mit den regionalen Emissionen direkt verbundene Anstieg der Inlandsverschuldung erhebliche Beunruhigung bei der föderalen Regierung in Moskau. Die unkontrollierte Emission von Wertpapieren durch die Regionen wurde zu einer wirklichen Gefahr für die Finanzstabilität der Staatshaushalte. Bis 1997 gab es jedoch kaum Möglichkeiten auf die Regionen einzuwirken und sie etwa zu einer Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen zu bewegen. Ebenso verfügte die föderale Regierung über keine gesetzliche Grundlage, um regionale Emissionen zu kontrollieren. In einer Reihe von föderalen Gesetzesinitiativen wurde die Emissionsfreiheit der Regionalverwaltungen anschließend nachhaltig eingeschränkt. Die Emission von Wechseln durch subnationale Exekutivorgane wurde bereits im März 1997 gesetzlich verboten.¹⁵ Durch das neue Haushaltsgesetz wurde der Umfang der durch Anleihen, Obligationen und direkte Kredite finanzierten Verschuldung der Regionen und Kommunen auf maximal 15% ihrer jährlichen Einkünfte begrenzt.¹⁶ Zusätzlich mussten alle regionalen Anleihen auf dem Geldmarkt durch einen entsprechenden Gesetzesakt der regionalen Legislative abgesegnet werden, was ein zusätzlicher Einschränkungsfaktor werden sollte.

Dynamik und Volumen von NMS auf regionaler Ebene

Parallel zum Anstieg der NMS auf föderaler Ebene nahm auch ihr Anteil auf der regionalen Ebene ausgehend von einem Anteil von 10% an den Einnahmen des konsolidierten Regionalhaushalts im Jahre 1995 deutlich zu. Ab 1996 zeigte sich, dass NMS auf der regionalen Ebene noch schneller wuchsen als auf der föderalen Ebene. Ihr Anteil am föderalen Haushalt stieg um das 2,5fache auf 36% und ihr durchschnittlicher Anteil an den regionalen Haushalten um mehr als das dreifache auf 42%. Durch die gesetzlichen Maßnahmen zur Einschränkung von NMS wurde das Wachstum 1997 deutlich verlangsamt. Dabei lag der Zuwachs von NMS auf der regionalen Ebene mit 7% unter dem entsprechenden Wert des föderalen Haushaltes von 14%.

Das ab Anfang 1998 gültige Verbot von NMS in den föderalen Haushalt erwies sich als schwerer Rückschlag für die Geldkomponente der regionalen Haushalte. Während der föderale Haushalt remonetarisiert wurde stieg die „Barterkomponente“ in den regionalen Haushalten um weitere 15% auf den Rekordwert von 52%. In den folgenden Jahren profitierten auch die regionalen Haushalte von der Remonetarisierung der russischen Volkswirtschaft, der Anteil von NMS an

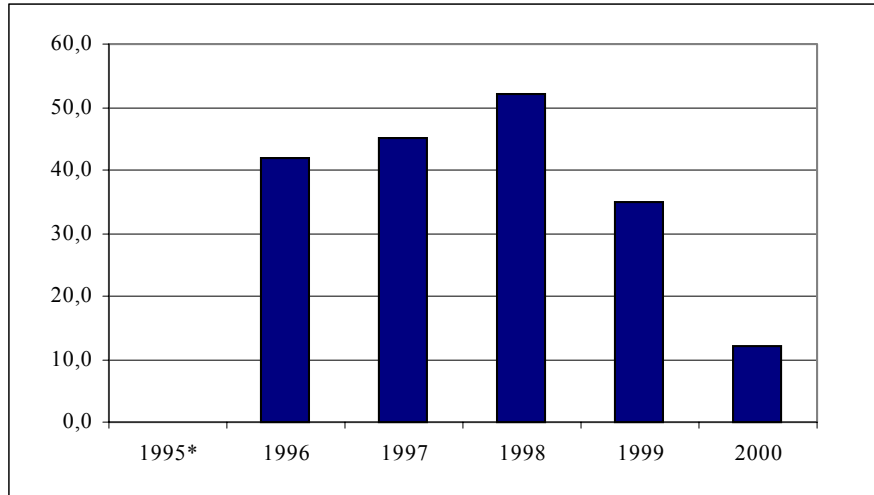
¹⁴ Alle Beispiele zu regionalen Wertpapieren nach Genkin 2000, S.167-189.

¹⁵ Gesetz „O perevodnom i prostom veksele“ vom 11.03.1997 (veröffentlicht in: *Sobranie Zakonodatel'stva* 11/1997, St. 1238).

¹⁶ Gesetz „Bjudžetnyj kodeks Rossijskoj Federacii“ vom 31.07.1998 (veröffentlicht in: *Sobranie Zakonodatel'stva* 31/1998, St.3823).

den regionalen Haushalten blieb aber mit offiziell 35% im Jahre 1999 und 12% im Jahre 2000 deutlich über den Werten des föderalen Haushalts. (siehe Tabelle 1 und Abbildung 5)

Abbildung 5: NMS-Anteil im konsolidierten regionalen Haushalt 1995-2000, %



Quelle: Steuerministerium nach Sutherland/Litwack/Lavrov 2000, S.39.

Hierbei ist anzumerken, dass ab dem Finanzjahr 2000 die auf der regionalen Ebene praktizierte Finanzierung der Haushaltsausgaben mittels des umgekehrten Ausgleiches in Geldform durch die zuständige Steuerverwaltung nicht als NMS erfasst wird. Dies mag aus der Sicht der föderalen Regierung auch richtig sein. Schließlich werden auf diese Weise erzielte Steuereinkünfte bei den entsprechenden Steuern zwischen Zentrum und Regionen aufgeteilt. Der föderale Haushalt erhält den ihm zustehenden Anteil in Geldform. Doch aus der Perspektive der regionalen Haushalte handelt es sich eindeutig um NMS mit all ihren Konsequenzen für die Haushaltslage. Somit ist der offizielle NMS-Anteil auf der regionalen Ebene mit 12% im Jahre 2000 erheblich unterbewertet. Aber selbst nach offiziellen Angaben, sprich ohne die Berücksichtigung von Ausgleichsgeschäften in Geldform, konnten einige Regionen bis zu einem Drittel ihrer Steuereinkünfte im Jahre 2000 nur in geldloser Form eintreiben. (Sutherland/Litwack/Lavrov 2000, S.39)

In ihrem Umfang waren NMS über die Regionen unterschiedlich verteilt. 1997 führten die wirtschaftlich unterentwickelten und durch die sogenannte Nichtzahlungskrise (*krizis neplatežej*) am schwersten betroffenen Regionen des Fernen Ostens¹⁷ sowie einige industrielle Regionen des Urals¹⁸ und landwirtschaftliche geprägte Regionen in Westrussland¹⁹ die Liste von Regionen mit dem höchsten NMS-Anteil an. Auf der anderen Seite gab es auch Regionen, die zwar von der Nichtzahlungskrise erheblich betroffen waren, jedoch eine weitgehende Demonetarisierung des Haushaltes durch eine strenge Regulierung von NMS verhindern konnten. Die Republik Jakutijsa ist dafür ein gutes Beispiel. Die Städte Moskau und St. Petersburg waren was NMS betrifft positive Ausnahmen. 1997 als im russischen Durchschnitt der Anteil von NMS an den regionalen Haushalten bei über 45% lag, betrug der Wert für Moskau und Petersburg nur 10-15%. Ebenfalls einen niedrigen NMS-Anteil hatten Haushalte der traditionellen Erdöl- und Erdgasförderungsregionen Westsibiriens. (OECD 2000, S.90)

¹⁷ Wie die Regionen Čita und Primorje.

¹⁸ Wie die Regionen Čeljabinsk und Sverdlovsk.

¹⁹ Wie die Regionen Voronež und Kursk.

Ursachen non-monetärer Steuerzahlungen

Nach Ansicht des Autors ist es zweckmäßig folgende drei Erklärungshypothesen für NMS in Russland zu diskutieren:

- NMS als Folge der gesamtwirtschaftlichen Demonetarisierung („Barterwirtschaft“)
- NMS als implizite Subventionen an zahlungsunfähige Unternehmen und opportunistisches Unternehmensverhalten zwecks Steuerlastoptimierung („Versteckte Subventionierung“)
- NMS als Instrument zur Finanzierung von Staatsausgaben und als Folge der ineffizienten Haushaltsstruktur („Haushaltsslage und Haushaltspolitik“).

Non-monetäre Steuerzahlungen vs. Barterwirtschaft

Es wäre naiv zu erwarten, dass in einer zeitweise bis zu 50% über non-monetäre Transaktionen funktionierenden Volkswirtschaft das Fiskalsystem von der Demonetarisierung verschont bleiben könnte. In der Tat wurden die Spitzenwerte beim durchschnittlichen Barteranteil an den Firmenumsätzen und beim Anteil von NMS an den Steuereinkünften des föderalen Haushaltes zeitgleich im Jahre 1997 erreicht. Der Rückgang des Barterhandels nach der Währungskrise des Sommers 1998 brachte dann auch einen Rückgang des Anteils von NMS im konsolidierten Haushalt. Zwar war der von NMS geprägte Zeitraum in Russland für eine aussagefähige ökonomometrische Untersuchung zu kurz, aber es ist möglich, mittels einer einfachen linearen Korrelationsanalyse der entsprechenden Jahreswerte einen eindeutigen positiven Zusammenhang zwischen NMS und dem Ausmaß der Barterwirtschaft aufzuzeigen (siehe dazu die Abbildungen 6 und 7). Eine Untersuchung regionaler Daten durch die OECD hat ebenfalls einen starken positiven Zusammenhang zwischen der Barterwirtschaft und der Verbreitung von NMS festgestellt. (OECD 2000, S.91) Das gleiche gilt auch für die Branchenzugehörigkeit. Natürliche Monopole aus dem Energie- und Transportwesen, Rüstungs- und Maschinenbaubetriebe waren sowohl beim Barteranteil an den Firmenumsätzen als auch beim NMS-Anteil führend.

Abbildung 6: NMS und Barter in Russland 1994-2000

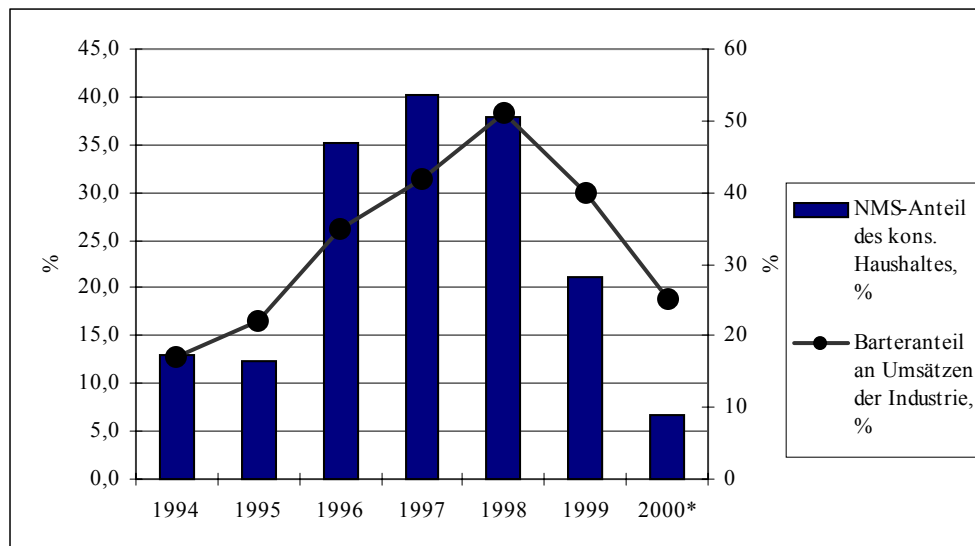
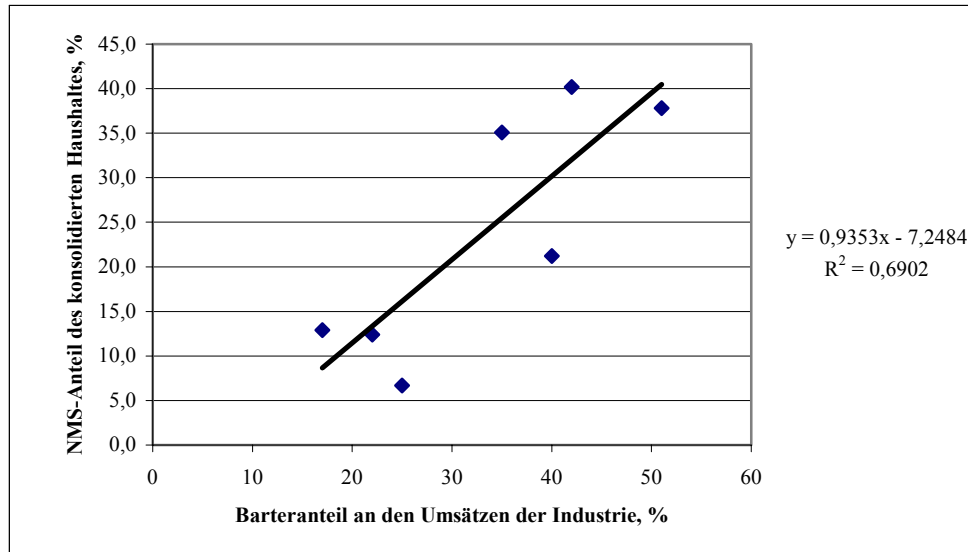


Abbildung 7: Lineare Korrelation „NMS vs. Barter“



Den Einfluß der Barterwirtschaft auf NMS belegen auch Analysen auf der Firmenebene, wie zum Beispiel die Untersuchung der Interministerialen Bilanzkommission von 1997.²⁰ Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Gelderlöse von Unternehmen oft nicht ausreichten, um den laufenden Zahlungsverpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen. So betrugen die laufenden Zahlungsverpflichtungen der untersuchten Unternehmen allein gegenüber der Belegschaft und dem Haushalt 123,5% der vorhandenen Gelderlöse. Nach der Auszahlung der Löhnen verblieben den untersuchten Unternehmen jedoch noch 49,3 Mrd. RUR bzw. 56% ihrer Gelderlöse, die für Steuerzahlungen hätten verwendet werden können. Diese Unternehmen führten aber nur 8% der ihnen zur Verfügung stehenden Geldressourcen an den Staatshaushalt ab (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Gelderlöse und laufende Zahlungsverpflichtungen der größten Steuerschuldner 1996/97

| | Mrd. RUR | % |
|--|-----------------|----------|
| Gelderlöse der Unternehmen | 87,4 | 100 |
| Laufende Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Belegschaft (ohne Verschuldung) | 38,1 | 44 |
| Laufende Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Fiskalsystem (ohne Verschuldung; einschl. außerbudgetäre Fonds) | 69,5 | 79,5 |
| In Geldform eingezahlt in föderalen Haushalt und Rentenfonds | 7,0 | 8 |

Quelle: Karpov 1998, S.53.

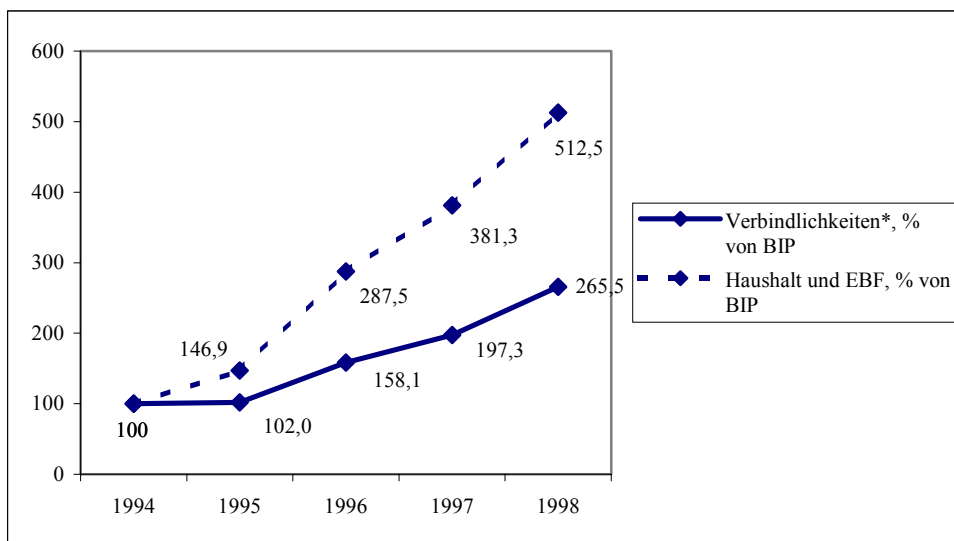
²⁰ Es handelt sich um die Daten der 210 Großunternehmen mit den höchsten Steuerschulden zum Jahresende 1997. Die Unternehmen kamen vorwiegend aus dem Energie- und Transportsektor (Eisenbahn), sowie dem Automobilbau. Aus dem Jahr 1996 lagen der Kommission die Daten von 94 Unternehmen und für weitere 116 Unternehmen lagen die Buchführungsdaten aus dem ersten Halbjahr 1997 vor. (dazu: Karpov 1998)

NMS vs. „versteckte“ Subventionen und opportunistisches Unternehmensverhalten

Entgegen der Argumentation aus dem vorangegangenen Abschnitt halten Commander/Mummsen (1998), Gaddy/Ickes (1998) und Pinto/Drebentsov/Morozov (2000) NMS nicht für die Folge, sondern für eine der wichtigsten Ursachen der Barterwirtschaft in Russland. Sie gehen davon aus, dass inflationierte Barterpreise bei den NMS Subventionen darstellten, die der Staat in erster Linie an ineffiziente, jedoch sozialpolitisch bedeutende Betriebe verteilte. Diese versteckten Subventionen wurden aber auch von Unternehmen in Anspruch genommen, für die sie eigentlich nicht bestimmt waren. Die grundsätzliche Möglichkeit Steuerzahlungen in non-monetärer Form zu leisten, soll die Unternehmen dazu veranlasst haben, ihre Verschuldung gegenüber dem Fiskus bis zum Ende des Jahres zu akkumulieren, um sie anschließend mittels NMS zu begleichen.

Dass Unternehmen durch NMS ihre effektive Steuerlast reduzieren konnten, ist unbestritten. Es gibt genügend Hinweise auf Diskonts von bis zu 50-70% der nominalen Steuerzahlung, die im Zeitraum 1996/97 im Falle von NMS gewährt wurden.²¹ Die opportunistische Haltung von Unternehmen bei der Ausnutzung von NMS läßt sich am besten durch die Entwicklung überfälliger Verbindlichkeiten gegenüber dem Staatshaushalt im Vergleich zu der Entwicklung des Gesamtbestandes an Unternehmensschulden veranschaulichen. Wie Abbildung 8 zeigt, stiegen die Verbindlichkeiten gegenüber dem Staatshaushalt und den außerbudgetären Fonds von 1994 bis 1998 um das fünffache und damit mehr als doppelt so schnell wie der allgemeine Bestand an überfälligen Verbindlichkeiten.

Abbildung 8: Index von Firmenverbindlichkeiten* und Verbindlichkeiten gegenüber dem Fiskalsystem, 100=1994



* überfällige Verbindlichkeiten für die Sektoren Industrie, Landwirtschaft, Transport und Bau.

Quelle: Pinto/Drebetsov/Morozov 2000, S.2 und eigene Berechnungen.

Einen interessanten Befund brachte die bereits erwähnte Untersuchung der Interministerialen Bilanzkommission. Demnach waren die größten Steuersünder in der Regel durchaus zahlungsfähige und erfolgreich funktionierende Unternehmen, die NMS systematisch provozierten. So

²¹ Siehe dazu den folgenden Abschnitt über Kosten von NMS.

betragen die laufenden Steuerzahlungen einiger ausgesuchten „Steuersünder“ gerade 15% ihrer laufenden Gelderlöse, wobei nur 0,008% ihrer insgesamt vorhandenen Geldressourcen für Steuerzahlungen aufgewendet wurden, was wiederum zur Folge hatte, dass nur 0,05% der Steuerzahlungen in Geldform geleistet wurden. (Karpov 1998, S.54-55)

Der Vorsitzende der Kommission, Alexander Karpov, erklärte, dass NMS vor allem darauf zurückzuführen seien, dass „erstens, Unternehmen, die durch Ausgleichs- ‚verführt‘ worden sind, es sich abgewöhnt haben, Geld zu zahlen; und zweitens, die Geldressourcen der Unternehmen offensichtlich nicht reichen, um den Forderungen des Fiskus nachzukommen.“ (Karpov 1998, S.54)

Selbstverständlich versuchte der Fiskus durch Kontrollmaßnahmen bzw. durch die Einführung neuer Auflagen bei der Abwicklung von non-monetären Transaktionen Unternehmen auszuschließen, die zahlungsfähig waren und nur ihre Steuerlast verringern wollten. Doch diese Anstrengungen wurden durch Korruption und „rent seeking“ verschiedener Profiteure der Barterwirtschaft lange Zeit unterlaufen.²² Durch die gezielte Akkumulation von Steuerschulden und ihrer anschließender „Begleichung“ durch NMS wurden auf Kosten der Geldkomponente der Haushaltseinnahmen beträchtliche private Gewinne erwirtschaftet.²³ Diese Entwicklung war aber nach Meinung des Autors eher negative Begleiterscheinung von NMS als ihre zentrale Ursache.

NMS vs. Haushaltslage und Haushaltspolitik

In der russischen Steuerpraxis bzw. in der Fachliteratur werden non-monetäre Steuerzahlungen mit gutem Recht als Steuerausgleichsgeschäfte (*nalogovyje začety*) bezeichnet. Das Wesen eines Ausgleichsgeschäftes besteht in der Verrechnung von gegenseitigen Zahlungsforderungen. Somit war das Bestehen von offenen Zahlungsverpflichtungen des Staates stets eine notwendige Voraussetzung für die Durchführung von NMS. Die Destabilisierung der Staatsfinanzen 1994-1995, die eine rechtzeitige Finanzierung von Staatsausgaben unmöglich machte und zum Aufbau von Verbindlichkeiten sowohl gegenüber den Empfänger von Haushaltsmitteln als auch gegenüber dem Unternehmenssektor führten, bewirkte im Rahmen einer restriktiven Geldpolitik zwangsläufig die Suche nach alternativen Finanzierungsquellen. Die Emission von kurzfristigen Staatsanleihen konnte angesichts des wenig entwickelten Geldmarkts nur begrenzt und wenig zinsgünstig aushelfen. Der Versuch der Geldmarktfinanzierung der Staatsschuld führte so auch zur Finanzkrise von 1998. Der Aufbau von Verbindlichkeiten und als Folge auch NMS waren in diesem volkswirtschaftlichen Rahmen unter Umständen der einzige Weg die Ausgaben der Staatshaushalte zu finanzieren. Die Analyse der jährlichen Abweichungen der Ist-Werte für das Haushaltsdefizit von den Soll-Werten deutet auf einen starken positiven Zusammenhang mit NMS hin, wie die Abbildungen 9 und 10 grafisch demonstrieren.

Ein zentraler Faktor in der Diskussion über die Ursachen und das Wesen von NMS in Russland ist der wahre Grund dieser beträchtlichen Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den geplanten Defiziten, die zum Aufbau von Haushaltsverbindlichkeiten geführt haben. Im Mittelpunkt steht damit die Frage, ob der unerwartet hohe Ausfall von Haushaltseinnahmen die Folge einer unausgewogenen Haushaltsplanung war oder aber, und dies würde der Argumentation aus dem vorangegangenen Abschnitt Recht geben, ein Phänomen sich selbsterfüllender Prophezeiungen war, bei dem das opportunistische Firmenverhalten über den gezielten Aufbau von Steuerverbindlichkeiten NMS erzwungen hat.

²² Als Profiteure von Barterwirtschaft und NMS nennen Makarov/Kleiner (1999, S.91) auf Durchführung von NMS spezialisierten Handelsvermittler, korrupte Staatsbeamte und organisierte Kriminalitätsformen.

²³ Genkin (2000), Pinto/Drebentsov/Morozov (2000) und Makarov/Kleiner (1999) berichten über die Rolle von Korruption und „rent seeking“ bei NMS

Abbildung 9: NMS und Haushaltsdefizit (Ist-Soll) 1994-2000

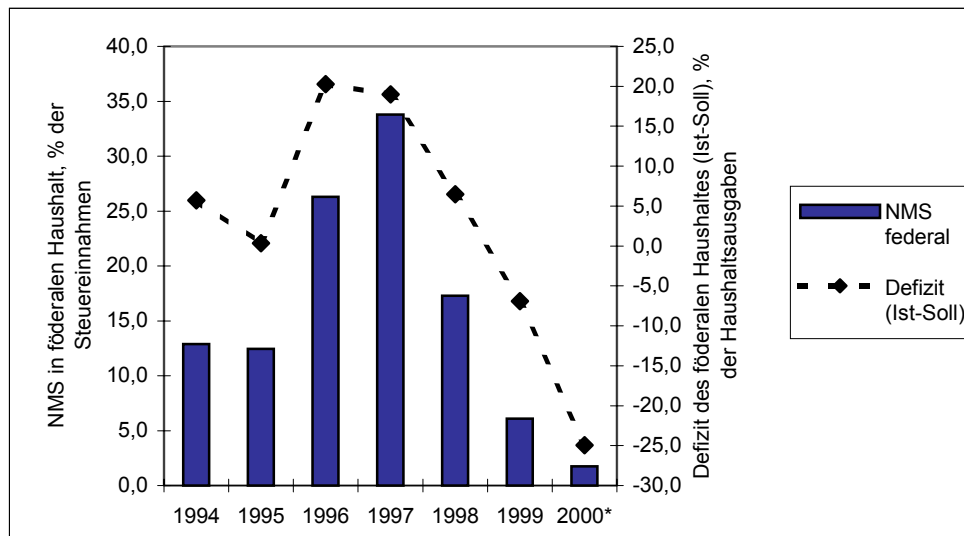
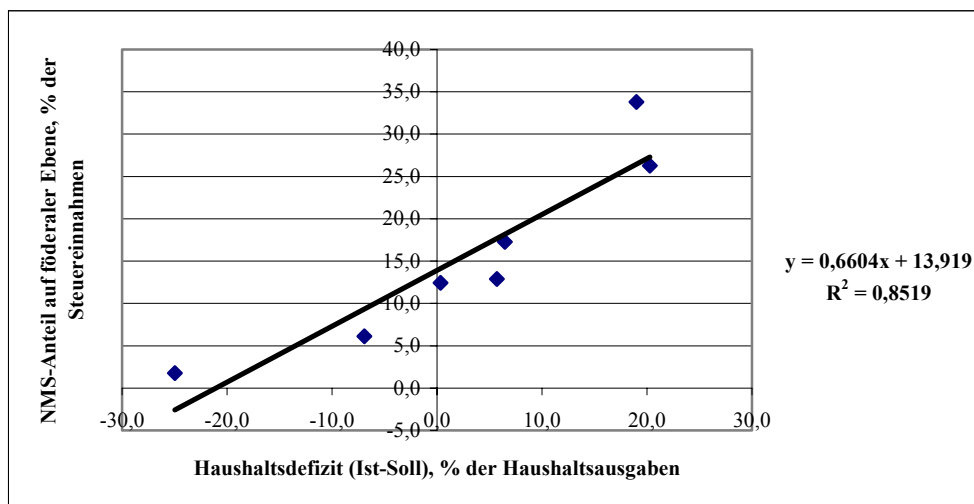


Abbildung 10: Lineare Korrelation von „NMS-Anteil“ vs. „Haushaltslage“

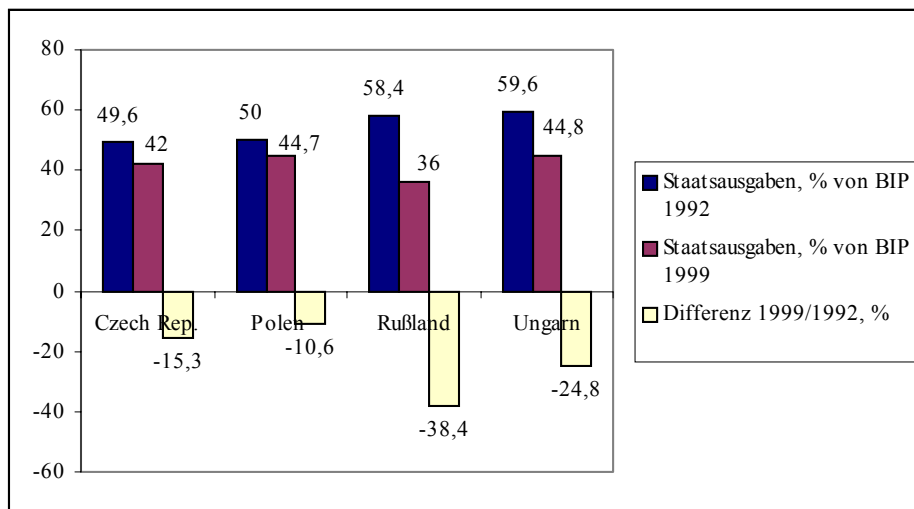


Quellen: Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, föderale Haushaltsgesetze 1994-2000, Russian Economic Trends 3/2000 und eigene Berechnungen.

Dem Autoren liegt leider kein Zahlenmaterial vor, um den Einfluss der unausgewogenen Haushaltspolitik, sprich der Unfähigkeit der Staatsduma einen finanzierbaren Haushalt zu verabschieden, auf die Verbreitung von NMS anschaulich zu machen. Doch stand bei der Verabschiedung von Haushaltsgesetzen 1994-1998 gerade die Finanzierbarkeit ständig im Mittelpunkt des Tauziehens zwischen Regierung und Staatsduma. Es war 1994-1997 eine sowohl auf der föderalen Ebenen als auch in den Regionen übliche Praxis, die Stabilität der Staatsfinanzen sozialpolitischen Überlegungen zu opfern. Hohe Haushaltsdefizite, die 1994-1997 selbst in den entsprechenden Haushaltsgesetzen eingeplant waren und deren Finanzierung oft nicht gesichert war, bestätigen dies. Regionale Haushalte hatten im Rahmen des fiskalischen Föderalismus zusätzliche Gründe, ihre Ausgaben unrealistisch hoch anzusetzen.

Daher neigt der Autor zu der Meinung, dass eben eine suboptimale, nicht den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechende Haushaltsstruktur im beträchtlichen Maße zu den Finanzierungsschwierigkeiten, die für die Verbreitung von NMS ausschlaggebend waren, beigetragen haben. Dabei muss aber offen bleiben, welche gesamtgesellschaftlichen Folgen die Umsetzung der vom IWF geforderten strengen Haushaltspolitik gehabt hätte. Es sei aber zumindest darauf hingewiesen, dass der Rückgang der Staatsausgaben 1992-1999 in Russland im osteuropäischen Vergleich ohnehin sehr stark war, so dass eine weitere Kürzung von Staatsausgaben dramatische soziale Folgen hätte haben können.

Abbildung 11 : Staatsausgaben in Russland und in ausgewählten Transformationsländern 1992-1999



Quelle: EBRD 2001 und eigene Berechnungen.

Die Tatsache, dass der Anteil von NMS am konsolidierten regionalen Haushalt stets höher war als der NMS-Anteil am föderalen Haushalt ist im wesentlichen auf Spezifika des fiskalischen Föderalismus in Russland zurückzuführen. Entscheidend ist dabei der Widerspruch zwischen einem hohen formalen Zentralisierungsgrad und de facto erheblichen Handlungsspielräumen der Regionen. Dieser Widerspruch führt erstens zu einer objektiv höheren relativen Netto-Finanzierungslast für die regionalen Haushalte und zweitens zu geringeren Anreize für eine verantwortungsbewusste, nachhaltig stabile Haushaltspolitik auf regionaler Ebene. Somit wurde die Wirkung der bereits diskutierten allgemeinen Faktoren wie Haushaltslage und Haushaltsdisziplin durch die Finanzverfassung gerade auf der regionalen Ebene erheblich verstärkt. Schließlich förderte der informelle Charakter der regionalen Finanzautonomie die Verwendung von intransparenten Transaktionsformen, zu denen NMS gezählt werden können.

Seit 1994 wurde die finanzielle Belastung der regionalen Haushalte durch die Delegierung föderaler Finanzierungsaufgaben sukzessive erhöht. Die Transfers aus dem föderalen in die regionalen Haushalte wurde jedoch nicht entsprechend erhöht.²⁴ Um ihren Finanzierungspflichten trotzdem nachzukommen, mussten die regionalen Haushalte alle zugänglichen Finanzierungsinstrumente verwenden. Zum 01.10.1998 betrugen die Verbindlichkeiten von Empfänger von Haushaltsmitteln in Russland 108,5 Mrd. RUR bzw. 4,7% des BIPs, davon entfielen 86,1 Mrd. RUR bzw. 79% der gesamten Verbindlichkeiten auf Empfänger von Haushaltsmitteln, die aus den regionalen Haushalten finanziert werden mussten. Im Februar 1999 sprach der damalige

²⁴ 1997-1998 wurden nach Angaben von 57 Föderationssubjekten die wichtigsten 25 föderale Finanzierungsmandate nur zu 31% durch entsprechende Transfers gewährleistet (Sutherland/Litwack/Lavrov 2000, S.35-36).

Finanzminister Michail Zadornov von einem Bestand an föderalen Haushaltsverbindlichkeiten von 56-58 Mrd. RUR, dabei betrug 1998 allein der Zuwachs von regionalen Haushaltsverbindlichkeiten über 80 Mrd. RUR. Die Anhäufung von Verbindlichkeiten durch Regionalverwaltungen bzw. durch regionale Empfänger von Haushaltsmitteln im Zeitraum zwischen 1994 und 1998 war eine Voraussetzung für die Verbreitung von NMS.

Doch die rasante Entwicklung der regionalen Haushaltsverschuldung war nicht nur der Ausdruck einer ungerechten Lastenverteilung zwischen den Haushaltsebenen, sondern wurde auch durch Haushaltspraktiken der Regionalverwaltungen selbst verursacht. Der Mangel an formalen Haushaltskompetenzen wurde als Rechtfertigung für eine verantwortungslose und oft destabilisierende Haushaltspolitik instrumentalisiert. Die Instrumente dieser Haushaltspolitik, vor allem die Emission regionaler Wertpapier und eine unrealistisch hohe Ausgabenseite regionaler Haushalte²⁵, hatte wie oben dargestellt einen direkten Einfluß auf die Verbreitung von NMS. Das Fehlen wirksamer Kontrollmechanismen seitens der föderalen Regierung und der Wähler verstärkten die Anreize für ineffiziente Haushaltspraktiken. Zusätzlich gefördert wurden NMS auf regionaler Ebene durch das Fehlen eines entwickelten Bankensystems in den meisten Regionen, das eine monetäre Deckung der Haushaltsverschuldung unmöglich machte. Empirische Untersuchungen haben eine signifikante negative Korrelation zwischen der Entwicklung des Bankensektors und der Verbreitung von NMS in den Regionen bestätigt. (OECD 2000, S.91)

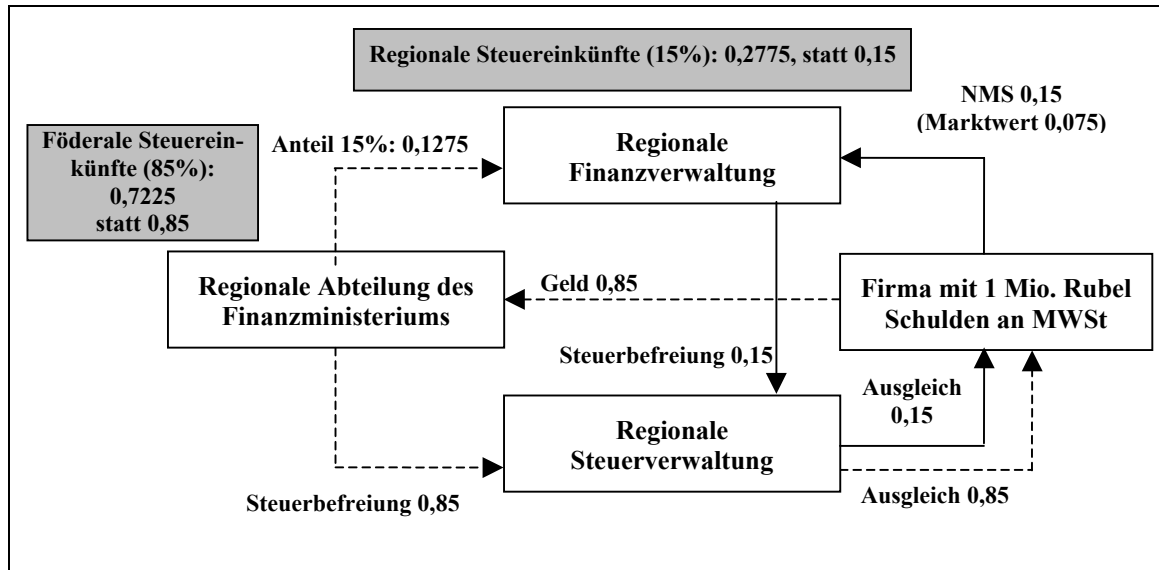
Zusammenfassend läßt sich festhalten, dass es aufgrund des Systems des fiskalischen Föderalismus zwei zentrale Gründe für Regionalverwaltungen gab, auf die non-monetäre Finanzierung von Haushaltsausgaben zurückzugreifen. Erstens konnten mittels der Genehmigung von Steuerausgleichsgeschäften implizite Subventionen bzw. Steuervergünstigungen an ausgesuchte, zum Beispiel sozialpolitisch relevante, Unternehmen verteilt werden. Somit erweiterte sich für die Regionen der Spielraum ihrer sonst gesetzlich eingeschränkten wirtschaftspolitischen Autonomie.

Zweitens boten NMS durch ihre geringe Transparenz eine hervorragende Möglichkeit sich der Kontrolle seitens der föderalen Regierung zu entziehen. Sowohl die Haushaltsdisziplin als auch der Transfer von Steuerzahlungen an das Zentrum konnte von der föderalen Regierung nicht mehr nachvollzogen werden. Empirische Untersuchungen haben eindeutig gezeigt, dass in Regionen mit höherem NMS-Anteil der Anteil der Steuereinnahmen, der an das Zentrum abgeführt wurde, geringer war als im regionalen Durchschnitt. (OECD 2000, S.104-105) Ein Beispiel für die Reduzierung des föderalen Anteils an Steuereinnahmen im Falle von NMS zeigt Abbildung 12.

Es geht um eine Firma mit 1 Mio. RUR Schulden an Mehrwertsteuer. Mehrwertsteuereinnahmen werden im Verhältnis 85:15 zwischen Zentrum und Region aufgeteilt. Durch illegale Ausgleichsgeschäfte in Form von NMS zwischen der regionalen Finanz- und Steuerverwaltung einerseits und der Firma als Steuerzahler andererseits wurden die regionalen Steuereinkünfte von 0,15 Mio. RUR im Falle einer Steuerzahlung in Geldform auf nominell 0,2775 Mio. RUR bzw. zum Marktpreis auf 0,2025 Mio. RUR erhöht. Die Steuerschuld der Firma in Höhe von 1 Mio. RUR wurde durch Zahlung von 0,925 Mio. RUR beglichen. Beide Transaktionen gingen zu Lasten des föderalen Haushalts, der dementsprechend 0,1275 Mio. Rubel an Steuereinnahmen verlor.

²⁵ Nach Angaben des Haushaltsexperten der Weltbank Moskau, Alexander Morozov, war es und ist weiterhin eine auf der regionalen Ebene weit verbreitete Praxis, die Finanzierung der Ausgaben für Energie und Kommunalleistungen im Ausgabenteil des Haushaltes nicht vorzusehen.

Abbildung 12: Aufteilung von Steuereinkünften zwischen Zentrum und Regionen bei NMS



Quelle: Angaben von Alexander Morozov, Haushaltsexperte der Weltbank Moskau (Februar 2001).

Kosten non-monetärer Steuerzahlungen

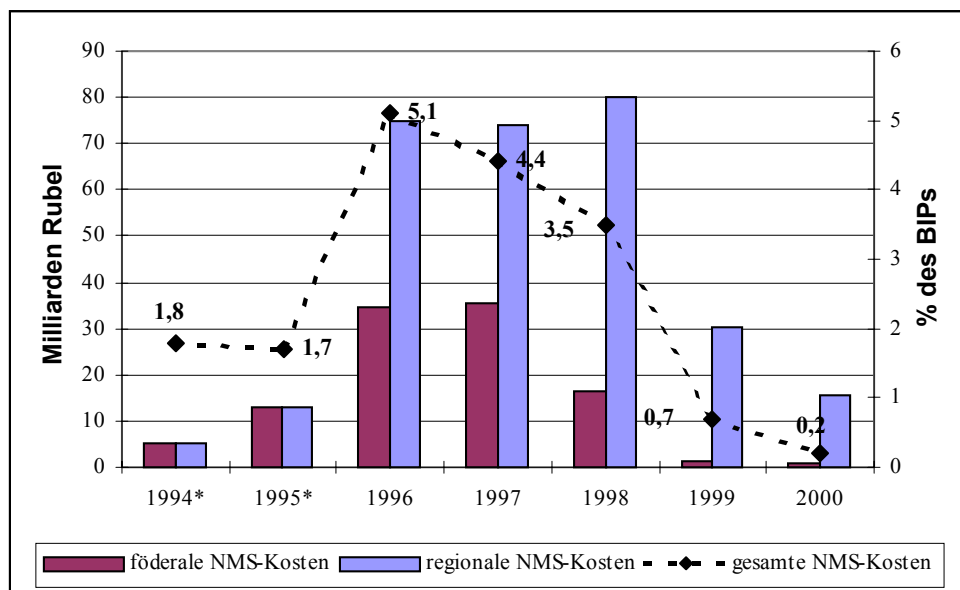
Die Liste der negativen Folgen von NMS ist lang. Bezogen auf ihre Kosten für den Staat lassen sie sich jedoch in zwei Gruppen aufteilen. Erstens gibt es direkte Verluste die dem Staatshaushalt durch NMS entstehen. Zweites kommen strukturelle, d.h. für die Haushalts- und Wirtschaftsstruktur sowie die allgemeine Finanzstabilität relevante Folgen von NMS hinzu.

Direkte Haushaltsverluste

Pinto/Drebentsov/Morozov (2000, S.11-12) sprechen von zwei Arten der direkten Haushaltsverluste durch NMS. Erstens werden Steuerzahlungen in non-monetärer Form häufig mit nicht wettbewerbsfähigen Gütern zu künstlich überhöhten Preisen geleistet (sogenannter nichtäquivalenter Barter). Zweitens führt die Finanzierung von Staatsausgaben durch handelbare Steuerbefreiungen bzw. komplexe Verrechnungsschemata zu einer Reduzierung der effektiven Steuerlast. Die Verluste aus „nichtäquivalenten“ NMS werden von Pinto/Drebentsov/Morozov (2000, S.11-12) auf ungefähr 30% des Gesamtvolumens an NMS geschätzt, das heisst der durchschnittliche Steuernachlass, der Unternehmen bei NMS gewährt wurde, lag bei einem Drittel der beglichenen Summe. Dieser Nachlass resultierte entweder aus dem günstigen Erwerb von entsprechenden staatlichen Wandelwertpapieren oder aus der Überbewertung der als Steuerzahlung angenommenen Güter oder Dienstleistungen.

Diese Abschätzung ist aber sehr pauschal. Auf Grundlage von Expertengesprächen ist es möglich, eine differenziertere Schätzung vorzunehmen. Danach ist der durchschnittliche Nachlass bei NMS im Verlauf der 1990er Jahre zunehmend geschrumpft. Betrug er 1994-96 noch 60-70%, sank er im Zeitraum 1996-98 auf 40-50% und betrug nach 1998 nur noch 10-20%. Der untere Wert bezeichnet dabei den Mittelwert des auf föderaler Ebene gewährten Nachlasses, der obere Wert den durchschnittlichen Nachlass auf regionaler Ebene. Einen Überblick über die entstandenen Kosten geben Abbildung 13 und Tabelle 6.

Abbildung 13: Direkte Haushaltskosten durch NMS nach Haushaltsebenen in Russland 1994-2000, Mrd. RUR



* 1994-1995 wurden NMS-Kosten auf regionaler Ebene den föderalen NMS-Kosten gleich gesetzt

Quelle: Tabelle 6.

Tabelle 6: Direkte Haushaltskosten durch NMS nach Haushaltsebenen 1994-2000

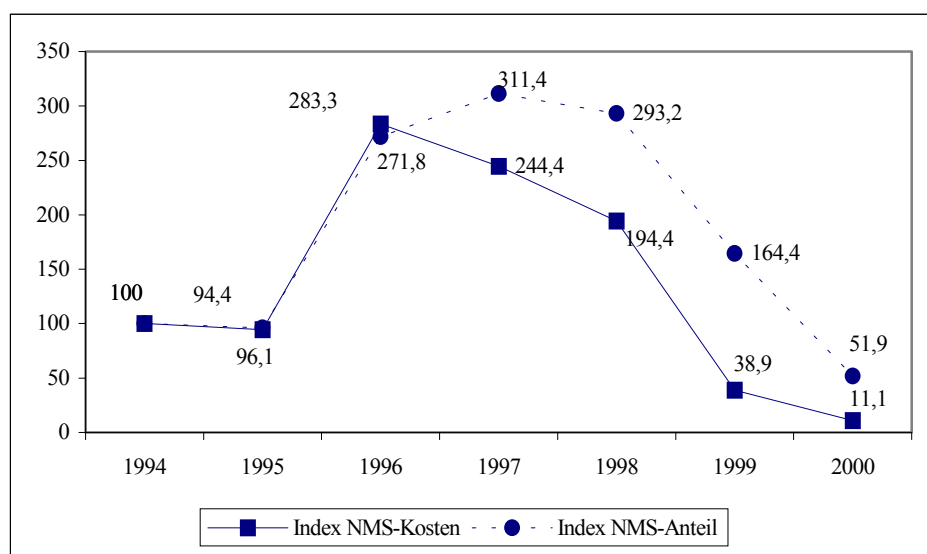
| | föderale NMS [Mrd. RUR] | regionale NMS [Mrd. RUR] | föderale NMS- Kosten [Mrd. RUR] | regionale NMS- Kosten [Mrd. RUR] | gesamte NMS- Kosten, [Mrd. RUR] | Gesamte NMS- Kosten als % des BIPs |
|-------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|
| 1994* | 9,0 | k.A. | 5,4 | k.A. | 10,8 | 1,8 |
| 1995* | 21,7 | k.A. | 13,0 | k.A. | 26,0 | 1,7 |
| 1996 | 57,5 | 106,8 | 34,5 | 74,8 | 109,3 | 5,1 |
| | | | 31,6% | 68,4% | 100,0% | |
| 1997 | 88,6 | 148,1 | 35,4 | 74,0 | 109,5 | 4,4 |
| | | | 32,4% | 67,6% | 100,0% | |
| 1998 | 40,8 | 160,2 | 16,3 | 80,1 | 96,4 | 3,5 |
| | | | 16,9% | 83,1% | 100,0% | |
| 1999 | 26,9 | 172,6 | 2,7 | 34,5 | 37,2 | 0,7 |
| | | | 7,2% | 92,8% | 100,0% | |
| 2000 | 16,6 | 89,1 | 1,7 | 17,8 | 19,5 | 0,2 |
| | | | 8,7% | 91,3% | 100,0% | |

* 1994-1995 wurden NMS-Kosten auf regionaler Ebene den föderalen NMS-Kosten gleich gesetzt

Quellen: Russian Economic Trends 3/2000; Pinto/Drebentsov/Morozov 2000, S.9; Sutherland/Litwack/Lavrov 2000, S.39; eigene Berechnungen.

Es zeigt sich, dass die durch Nachlässe entstandenen Haushaltskosten von NMS stark von der generellen Haushaltslage abhängen. Je größer die Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Staatsausgaben, desto größer die Nachlässe bei NMS, desto höher die entsprechenden Haushaltskosten. Mit der verbesserten Haushaltslage sind ab 1997 die Haushaltskosten durch NMS schneller gesunken als der Umfang von non-monetären Transaktionen mit den Haushalten, wie Abbildung 14 verdeutlicht. Dadurch dass auf der regionalen Ebene NMS stärker verbreitet waren und der durchschnittliche Nachlass höher lag, fielen die direkten NMS-Kosten zunehmend auf der regionalen Haushaltsebene an. 1994-2000 stieg der regionale Anteil an den gesamten NMS-Kosten von 68,4% auf 91,3%.

Abbildung 14: Konsolidierter NMS-Anteil und gesamte NMS-Kosten 1994-2000, Index 100= 1994



Quelle: eigene Berechnung nach Tabellen 1 und 6.

Es scheint jedoch nicht ganz richtig, Nachlässe bei der Abwicklung von NMS in vollem Umfang als Haushaltskosten bzw. -verluste zu bezeichnen. Für die Analyse der tatsächlichen direkten Haushaltskosten von NMS müssen vielmehr die folgenden drei Varianten der Haushaltsfinanzierung einander gegenübergestellt werden. Auszugehen ist dabei jeweils von einer Haushaltslage, die durch laufende Finanzierungsdefizite, sprich höhere laufende Ausgaben als Einnahmen, gekennzeichnet ist.

Die erste Variante ist die Haushaltsfinanzierung in Geldform. Der Staat nimmt am Geldmarkt Kredite auf bzw. emittiert Anleihen. Die aufgenommenen Finanzmittel werden zur Finanzierung von Haushaltsausgaben verwendet. Die Kredite bzw. Anleihen werden am Ende der Laufzeit aus den laufenden Einnahmen getilgt. Dem Staatshaushalt entstehen Kosten in Höhe der geldmarktmärklichen Zinsen.

Die zweite Variante ist die Haushaltsfinanzierung über in NMS konvertierbare Wertpapiere. Bei der Erstplatzierung bekommt der Staat genau wie bei der Ausgabe von Anleihen Bargeld, das er zur Finanzierung der laufenden Ausgaben nutzt. Am Ende der Laufzeit verzichtet der Staat auf Steuereinnahmen in einem Umfang, der wiederum dem marktüblichen Preis für staatliche Kreditaufnahme entspricht. Somit trägt der Staat keine zusätzlichen Kosten im Vergleich zu der Finanzierung in Geldform.

Die dritte Variante ist die Haushaltsfinanzierung über Geldsurrogate oder Ausgleichsgeschäfte. Für die Finanzierung von laufenden Ausgaben bzw. Verbindlichkeiten des Haushaltes werden keine Geldmittel, sondern Ansprüche auf die Verrechnung von Steuerschulden ausgegeben. Jedoch haben die Empfänger von Haushaltsmitteln, die mittels NMS finanziert werden, keine freie Wahl in Bezug auf die Lieferanten, wie es im Falle einer Finanzierung in Geldform der Fall wäre. Durch die Einschränkung bei der Wahl der Lieferanten kann das kostengünstigste Angebot unter Umständen nicht wahrgenommen werden. In diesem Fall entstehen Kosten, die über den marktüblichen Zinskosten des beanspruchten Handelskredites liegen.

Tatsächlich wurde diese Einschränkung der Empfänger von Haushaltsmitteln durch die Wirtschaftssubjekte antizipiert, so dass im Endeffekt zwei Gruppen von Kontrahenten an NMS teilnahmen. Erstens Unternehmen, die über inflationierte Preise überdurchschnittliche Nachlässe erzielten und zweitens Unternehmen, die ohne die Lieferung im Rahmen von NMS-Schemata kaum Möglichkeiten hatten, ihre Waren abzusetzen, da diese auf dem freien Markt nicht wettbewerbsfähig war. In beiden Fällen handelt es sich um „nichtäquivalenten“ Barter und in beiden Fällen trägt der Staat im Vergleich zu der Finanzierung in Geldform zusätzliche Kosten.

Nur diese Zusatzkosten, nämlich der Differenzwert zwischen dem marktüblichen Diskontsatz für die staatlichen in Steuerbefreiungen umwandelbaren Wertpapiere und dem tatsächlichen Diskontsatz sollten nach Ansicht des Autors als eigentliche Kosten von NMS aus der Sicht des Staates aufgefasst werden. Diese Argumentation wird in OECD 2000 (S.8-9) unterstützt, indem argumentiert wird, dass Zahlungsverzug seitens des Staates ebenfalls mit Gebühren bzw. Strafen belegt werden sollte. Dadurch würden die entsprechenden Netto-Forderungen des Staates gegenüber dem Unternehmenssektor niedriger ausfallen. Da keine Strafen bei überfälligen Haushaltsschulden berechnet wurden, implizierte der entsprechende Nachlass bei der Abwicklung von NMS zur ex post Finanzierung von Staatsausgaben zumindest anteilig diese Strafen. Somit kann man bei der Abwicklung von NMS nur die Mehrkosten des Staates, die über einen marktgerechten Diskontsatz hinausgehen, als direkte Haushaltskosten auffassen.

In der Praxis wurden Nachlässe aber auch dann vereinbart, wenn es nicht um die Finanzierung bestehender Verbindlichkeiten der Empfänger von Haushaltsmitteln ging. In diesen Fällen waren die Nachlässe nicht als Entschädigung für de facto beanspruchte Handelskredite gerechtfertigt. Somit wurden die Diskontkosten von NMS in der Tat in vollem Umfang vom staatlichen Haushalt internalisiert. So bekamen die Empfänger von Haushaltsmitteln mittels NMS Waren und Dienstleistungen, die in ihrem Buchwert dem Finanzierungsvolumen laut Haushaltsplanung entsprachen, deren tatsächlicher Marktwert aber bedeutend geringer war. So führte NMS zu

einer Art „Virtualisierung“ des Haushaltes, indem sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben im Vergleich zu den Marktpreisen stark überbewertet wurden.

Die Diskontpraxis bei NMS wurde regelmäßig zur Erwirtschaftung von Zusatzrenten mittels Preisdiskriminierung bei Ausgleichsgeschäften genutzt. So hing der entsprechende Diskontsatz in jedem Einzelfall von den beteiligten Empfängern von Haushaltsmitteln, Firmen und Kontrollbehörden, sprich Finanz- und Steuerverwaltung, ab. Entscheidende Einflußfaktoren waren dabei zum einen Korruption in Kombination mit den rent seeking-Aktivitäten verschiedener Interessengruppen und zum anderen implizite Subventionen für sozialpolitisch relevante Unternehmen. Die unten folgende Fallstudie zum Farbenwerk Tambov veranschaulicht die auf diese Weise erzielbaren Gewinne der beteiligten Akteure.

Die Abwicklung von NMS war mit einer Fülle von Formalitäten verbunden, die zwischen Finanz- und Steuerbehörden verschiedener Haushaltsebenen koordiniert werden mussten. Durch diese Bürokratisierung von NMS wurden Manipulationen möglich. Eine 1996-1997 weit verbreitete Betrugspraxis bestand darin, den Betrag der Steuerverschuldung zu hoch anzugeben, in der Regel mit Hilfe korrumpierter Steuerbeamte, und die Überschusszahlung entweder für einige Zeit zweckentfremdet zu nutzen oder gar zu unterschlagen. Insbesondere auf der regionalen Ebene hing die Möglichkeit an einem Ausgleichsgeschäft teilzunehmen von der Entscheidung der zuständigen Finanzbeamten ab, die in der Regel sehr gut über die finanzielle Lage der Unternehmen ihrer Region informiert waren. Ziel der Regionalverwaltungen war es, wie oben dargestellt, zahlungsfähige Unternehmen nicht an NMS teilnehmen zu lassen. Durch den Aufbau von Korruptionsnetzwerken zwischen Beamten und Unternehmen wurde diese Kontrollfunktion jedoch oft nicht wahrgenommen.

Ein weiterer Kostenpunkt von NMS war der zusätzliche Verwaltungs- und Überwachungsaufwand der für den Staat anfiel. Für die Abwicklung eines jeden einzelnen Ausgleichsgeschäfts war die Abarbeitung einer langen Liste von Formalitäten und ein langwieriges Überprüfungsverfahren notwendig. Preismanipulationen und betrügerische Aktivitäten bewirkten einen wachsenden Überwachungsaufwand.

Fallstudie 1:

Verrechnung der Steuerschulden des Farbenwerkes Tambov mittels KNO²⁶

KNOs im Wert von 1 Mio. RUR wurden durch Scheinverträge (der direkte Erwerb von KNOs war verboten) von Rüstungsunternehmen der Region Tambov erworben. Ein Handelsvermittler entwickelte ein Ausgleichsschema mit sieben Teilnehmern, so dass am Ende das durchaus zahlungsfähige Farbenwerk Tambov über Abtretungsverträge in den Besitz von Rechten zur Einlösung von KNOs gelang. Zum Erwerb der KNOs benutzte der Handelsvermittler Farberzeugnisse des Werkes im Marktwert von 0,6 Mio RUR, entsprechend 60% des Nominalwertes der erworbenen Steuerbefreiungen. Jedoch stellte das Werk dem Handelsvermittler für die Abwicklung des Steuerausgleichsgeschäftes Farberzeugnisse im Marktwert von 0,8 Mio. RUR zur Verfügung. Die überschüssigen Farberzeugnisse wurden für 0,2 Mio. RUR am Markt verkauft.

Anschließend wurde das ganze Paket an Verträgen über eine Vertrauensperson, in diesem Fall ein Mitarbeiter des Geheimdienstes, direkt an einen Beamten im Finanzministerium weitergegeben, dessen Aufgabe darin bestand, das offensichtlich unrechtmäßige Ausgleichsgeschäft durch die zuständigen Gremien im Finanzministerium zu begleiten. Innerhalb einer Woche erhielt der Handelsvermittler die KNO für das Farbenwerk.

Die Reduzierung der effektiven Steuerlast betrug aus der Sicht des Unternehmens 20% der

²⁶ Die Fallstudie basiert auf den Angaben eines im Januar 2001 interviewten Handelsvermittlers. Die verwendeten Geldbeträge sind fiktiv, veranschaulichen jedoch die tatsächlichen Relationen.

Steuerzahlung, nämlich genau die Differenz zwischen dem Nominalwert der Steuerzahlung und den dafür verwendeten Farberzeugnissen. Die Empfänger von Haushaltsmitteln erhielten statt einer Finanzierung in Geldform in Höhe von 1,0 Mio. RUR Farberzeugnisse im Wert von 0,6 Mio. RUR und wurden somit zu 40% unterfinanziert. Die private Rente aus diesem Ausgleichsgeschäft betrug 0,2 Mio. RUR bzw. 20% der Steuerzahlung und resultierte aus der Differenz zwischen dem Marktwert, der als Zahlung für KNOs in der Tat verwendeten Farberzeugnisse und dem Marktwert der Farberzeugnisse, die der Handelsvermittler von dem Werk bekam. Zwischen den vier Hauptbeteiligten, dem Handelsvermittler, dem Werksdirektor, dem Geheimdienstmitarbeiter und dem Finanzbeamten, wurde diese private Rente zu gleichen Beträgen aufgeteilt. Der Handelsvermittler erklärte, dass bei den Finanzbehörden ein solches Chaos geherrscht habe, dass auch gefälschte KNOs, die er für weit verbreitet hielt, nicht bemerkt wurden.

Strukturelle Kosten von NMS

Als strukturelle Kosten sollen hier diejenigen Konsequenzen von NMS bezeichnet werden, die sich nicht direkt auf die Haushaltslage ausgewirkt haben, aber langfristig über ihren Einfluss auf die Haushalts- oder Wirtschaftsstruktur erhebliche Gefahren sowohl für die Staatsfinanzen als auch für die Volkswirtschaft mit sich brachten. Von Bedeutung sind dabei vor allem zwei Aspekte: Erstens der Multiplikatoreffekt von NMS, der einen non-monetären Teufelskreis auslöste und zweitens die Anhäufung von Staatsschulden gegenüber Gläubigern, die auf Barzahlung bestanden.

Der Multiplikatoreffekt, das heisst die Eigenschaft sich zu reproduzieren, wird sämtlichen Varianten von non-monetären Transaktionen zugeschrieben. Commander/Mummsen sprechen von einem Teufelskreis des non-monetären Finanzsystems in Russland. Der Mangel an liquiden Steuereinnahmen machte eine fristgemäße und volle Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen des Staates unmöglich. Es akkumulierten sich Forderungen an die Haushalte verschiedener Ebenen. Die Existenz dieses Forderungsbestandes schaffte eine Ausgangsbasis für die weitere Verbreitung von NMS. Je mehr der Haushalt auf NMS zur Finanzierung der Ausgaben zurückgriff, desto geringer waren aber die laufenden Einnahmen und desto mehr war der Staat gezwungen, auf NMS zurückzugreifen. Mit jeder weiteren Runde verschlechterten sich die Konditionen für an NMS beteiligte Staatshaushalte, sprich die Kosten bei der Abwicklung von NMS stiegen.

Die Finanzierung laufender Ausgaben über NMS hatte negative Konsequenzen für die Haushaltsstruktur. Ausgaben „erster“ Ordnung, wie Lohn- und Rentenzahlungen sowie Transfers an andere Staatshaushalte, können nur in Geldform vorgenommen werden. NMS wurden insbesondere auf der regionalen Ebene dazu genutzt, Haushaltsbilanzen auf der Ausgabenseite aufzublähen durch an sich nicht finanzierbare Programme.²⁷ Somit bewirkte der Anstieg des NMS-Anteils an den Haushalten, eine Verschiebung von Ausgaben hin zu suboptimalen Ausgaben. Die unten folgende Fallstudie über Ausgleichsgeschäfte in der Region Moskau veranschaulicht diesen Aspekt.

Dieses Problem hat Alexander Karpov, der Vorsitzender der bereits erwähnten Interministerialen Bilanzkommission, prägnant formuliert: „Die breite Verwendung von Ausgleichsgeschäften und Steuerbefreiungen (KNOs) hat hohe Erwartungen an das weitere Engagement des Staates in Bartergeschäften stimuliert. Für den Haushalt bedeutet dies, dass die Ausgabenseite nicht mehr so sehr durch das entsprechende Haushaltsgesetz bestimmt wird, sondern durch die Notwendigkeit, eine bestimmte Menge an Waren und Dienstleistungen zu konsumieren, die ihm an Stelle von Geld aufgezwungen wird“ (Karpov 1998, S.52)

Hinzu kam, dass NMS häufig versteckte Subventionen für die beteiligten Firmen darstellten. Der informelle Charakter dieser Geschäfte schuf ein verzerrtes Wettbewerbsklima, in dem „so

²⁷ Diese These stammt von Alexander Morozov, dem Haushaltsexperten der Weltbank Moskau.

zialpolitisch relevante“ und „verwaltungsfreundliche“ Unternehmen gegenüber ihrer Konkurrenz eine Vorzugsbehandlung und Steuervergünstigungen in Form von NMS bekamen. Solche Missstände behinderten die Entwicklung des Unternehmenssektors und den wirtschaftlichen Strukturwandel. (Sutherland/Litwack/Lavrov 2000, S.36-37)

Fallstudie 2: Anbahnung eines Ausgleichsgeschäftes in der Region Moskau

Nach der offiziellen Auskunft der Finanzbehörde der Region Moskau erfolgten ab dem Finanzjahr 2000 alle Steuerzahlungen sowie alle Ausgaben der Region in Geldform. Trotzdem wurde noch im Januar 2001 auf der Internet-Seite der Regierung der Region Moskau²⁸ eine Telefonnummer angegeben, unter der Unternehmen sich über die Möglichkeit der Durchführung eines Ausgleichsgeschäftes mit dem Haushalt der Region Moskau informieren konnten.

Als Agent bei der Abwicklung von Ausgleichsgeschäften agierte die „Regionalagentur für die Förderung von Klein- und Mittelunternehmen“, die für die Abwicklung des Programms „Aufbau von Informationssystemen und Computerisierung der Region Moskau“ verantwortlich war. Für die Finanzierung des Programms waren im Finanzjahr 2001 insgesamt Mittel in Höhe von 10 Mio. RUR vorgesehen. Es wurden jedoch nur 5 Mio. RUR in Geldform zur Verfügung gestellt und der Rest sollte in Form einer non-monetären Finanzierung erfolgen. Nach vertraulichen Angaben existierten mehrere derartige Programme, die zum Teil über non-monetäre Ausgleichsgeschäfte finanziert wurden.

In non-monetärer Form konnten Anfang 2001 in der Region Moskau Steuerschulden²⁹ aus den vorhergegangenen Jahren einschließlich des Jahres 2000 gegenüber dem regionalen Haushalt beglichen werden. Der Vertreter der zuständigen Regionalagentur erklärte, dass bei einer Begleichung der Steuerschuld in Geldform ein Rabatt von 20% bis 25% eingeräumt werden könnte. Normale Ausgleichsgeschäfte wären bei der Lieferung von „programmbezogenen“ Gütern, wie Computern, Büromöbeln u.ä. möglich sowie bei der Durchführung von Bauarbeiten. Der Nachlass wäre auch in diesem Fall 20% bis 25%. Ein höherer Nachlass wurde mit Verweis auf die verbesserte Lage als unangemessen abgelehnt, allerdings durch die Bemerkung entkräftet, dass „sich bekanntlich über alles reden liesse, aber nicht am Telefon“.

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, dass selbst in der relativ wohlhabenden Region Moskau trotz des offiziellen Verbotes NMS weiter akzeptiert wurden. NMS wurden dabei benutzt, um weniger zentrale Ausgaben zu tätigen, deren Finanzierung aus überplanmäßigen Einnahmen erfolgte. Somit förderte die Beibehaltung von NMS eine ineffiziente Haushaltsstruktur. NMS wurden durch die Regionalverwaltung gleichzeitig zur Finanzierung ihrer wirtschaftspolitischen Ambitionen, sprich der Ausweitung ihrer Kompetenzen, benutzt.

²⁸ Damals unter www.mosobl.ru/barter. Die Seite wurde inzwischen erneuert.

²⁹ Im einzelnen waren dies die regionalen Steuern, die Wohnungsbauabgabe und der regionale Anteil an der Mehrwertsteuer und der Gewinnsteuer.

Resümee

Seit 1994 wuchs die non-monetäre Komponente des föderalen Staatshaushaltes kontinuierlich, bis sie 1997 mit einem Anteil von etwa 34% ihr Maximum erreichte. Noch dramatischer war die Entwicklung auf der regionalen Ebene. Als 1998 auf der föderalen Ebene ein Rückgang von NMS verzeichnet wurde, stiegen NMS in den regionalen Haushalten auf einen Durchschnitt von über 50%. Diese Entwicklung destabilisierte nicht nur die Staatsfinanzen, indem die Finanzierung von mit Bargeld zu begleichenden Ausgaben erschwert wurde, sondern sie war für den Haushalt auch mit erheblichen Kosten verbunden. Am kostenintensivsten war dabei die non-monetäre Finanzierung der laufenden Ausgaben, die mit erheblichen Nachlässen verbunden war, die als Ausdruck für die Kosten einer alternativen Finanzierung über den Geldmarkt interpretiert werden können. Zusätzlich wurden Transaktionen mit Haushalten durch die Verbreitung von NMS viel intransparenter, wodurch Korruption und Betrug gefördert wurden, was wiederum die direkten Haushaltskosten von NMS erhöhte.

Dass NMS für den Staat mit erheblichen Kosten verbunden waren, war für die Steuer- und Finanzbehörden nie ein Geheimnis. Die durch das russische Finanzministerium angetriebene Evolution der Formen von NMS war Ausdruck der Versuche, die mit NMS verbundenen Kosten zu reduzieren. Doch hatten die ersten Maßnahmen zur Einschränkung von NMS relativ wenig Erfolg oder erwiesen sich sogar kontraproduktiv.

Der 1995/96 vollzogene schrittweise Verzicht auf die Emission von in NMS konvertierbaren Wertpapieren wurde gegen den Willen der russischen Regierung durch den IWF erzwungen. Die Einführung der Ausgleichsgeschäfte in Geldform 1997/98 war nicht nur eine gekonnte Umgehung der Auflagen des IWF, sondern auch der Versuch seitens des Finanzministeriums von der teuren Finanzierung der laufenden Defiziten auf die „günstigere“ Finanzierung von Verbindlichkeiten mittels Ausgleichsgeschäften umzusteigen. Der Wandel von direkten über umgekehrte Ausgleichsgeschäfte bis hin zur Zielfinanzierung war dadurch gekennzeichnet, dass das Finanzministerium die direkten marginalen Haushaltskosten bei jeder einzelnen non-monetären Transaktion reduzieren wollte: zuerst durch den Verzicht auf Fremdkredite beim umgekehrten Ausgleichsgeschäft, später durch das Verbot von Abtretungsverträgen, die es Dritten erlaubten NMS zu benutzen und außerdem durch die permanente Verschärfung der Kontrollprozeduren.

Auf den überproportionalen Anstieg von NMS in den regionalen Haushalten reagierte das föderale Zentrum 1996 mit dem Verbot von Wechselemission durch subnationale Organe, das in erster Linie den Anstieg der subnationalen Verschuldung und somit indirekt die weitere Demonetarisierung der regionalen Haushalte verhindern sollte. Der fortschreitende Anstieg von NMS auf regionaler Ebene verdeutlicht aber, dass dieser Ansatz nicht erfolgreich war. Er wurde deshalb durch eine Phase des legislativen Aktionismus abgelöst.

Das Anfang 1998 erfolgte gesetzliche Verbot aller non-monetären Transaktionen mit dem föderalen Haushalt war seinerzeit stark umstritten. Der Hauptvorwurf war dabei die Überwälzung des Problems auf die ohnehin finanzschwachen regionalen Haushalte. Außerdem wurde befürchtet, dass das Verbot von NMS einen dramatischen Rückgang der Steuerzahlungen zur Folge haben würde und vor einer verheerenden Finanzkrise und der Wiederkehr von NMS in einem noch größeren Umfang gewarnt. Die Finanzkrise fand August 1998 tatsächlich statt und demonstrierte, wie utopisch die Vorschläge des IMF waren, Haushaltsdefizite über den einheimischen Geldmarkt zu finanzieren. Ob ohne die Ende 1998 einsetzende Konjunkturbelebung eine nachhaltige Reduzierung von NMS möglich gewesen wäre, ist ebenfalls zweifelhaft. Tatsächlich war kurzfristig die Verlagerung von NMS von der föderalen auf die regionale Ebene die Hauptfolge des NMS-Verbots.

Nur allmählich kam es zu Maßnahmen, die nicht an den Folgen, sondern an den Ursachen von NMS ansetzten. Mit der Barterwirtschaft und opportunistischem Firmenverhalten zwecks Opti

mierung der Steuerlast haben wir bereits zwei wesentlichen Einflussfaktoren in der Evolution von NMS identifiziert. Die Barterwirtschaft schuf einen Rahmen, in dem der Geldanteil am Umsatz vieler Unternehmen einfach nicht ausreichend war, um den laufenden Steuerverpflichtungen in Geldform nachzukommen, so dass der Staat alternative Formen der Steuerzahlung, sprich NMS, akzeptieren musste. Andererseits instrumentalisieren Unternehmen, deren Gelderlöse groß genug waren, die Barterisierung, um NMS zu erzwingen. Beide Faktoren konnten jedoch nur wirken, weil die staatliche Haushaltslage NMS im Zeitraum 1994 bis 1996 zu einem unvermeidbaren Finanzierungsinstrument des staatlichen Defizits machte. Dieser dritte Einflussfaktor, der oben als „Haushaltslage und Haushaltspolitik“ bezeichnet wurde, ist eine unverzichtbare Voraussetzung bei der Erklärung des Phänomens der NMS.

Die Haushaltslage sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene war 1994 bis 1997 so kritisch, dass der Staat permanent Probleme hatte, die Finanzierung der laufenden Ausgaben zu gewährleisten. Unter den damaligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen boten sich NMS als alternative Finanzierungsquelle an. Die Finanzierung über den Geldmarkt zeigte spätestens mit der Finanzkrise 1998 ihre katastrophalen Folgen. Eine weitere drastische Reduzierung der Staatsausgaben war wegen ihrer gesellschaftlichen Folgen gefährlich.

Die zentrale Rolle der Haushaltslage bei der Erklärung von NMS wurde auch durch die ab 1999 einsetzende Verbesserung der Finanzlage der staatlichen Haushalte bestätigt. Vor allem auf der föderalen Ebene setzte sich eine moderatere Haushaltspolitik nach Jahren hoher Instabilität der öffentlichen Finanzen durch. Für das Finanzjahr 2001 wurde zum ersten Mal ein defizitfreier Haushalt vorgelegt und durch Maßnahmen zur Steigerung der Finanzdisziplin soll auch in Zukunft eine Neuverschuldung vermieden werden. Das Finanzministerium will durch die rechtzeitige Finanzierung der Staatsausgaben ausschließlich in Geldform NMS vollständig unterbinden.³⁰ Um die laufenden Einnahmen nicht zu gefährden, sind im neuen Steuerrecht verschiedene steuerliche Vergünstigungen für Unternehmen mit größeren Steuerschulden vorgesehen, im einzelnen die Vertagung (*otsročka*) oder Restrukturierung (*rassročka*) der Steuerschulden und die Gewährung eines steuerlichen Investitionskredites (*investicionnyj nalogovyyj kredit*).

Die immer noch praktizierte non-monetäre Zielfinanzierung von Haushaltsverbindlichkeiten aus den Jahren vor 1999 hat weder die Kostennachteile noch die destabilisierende Wirkung von NMS, die zur Finanzierung von laufenden Ausgaben genutzt werden. Jedoch sollte man die Eigenleistung der russischen Regierung im Kampf gegen NMS nicht überbewerten. Unvorhergesehene Zusatzeinnahmen 1999-2000 und der lang ersehnte Rückgang des Barterhandels nach der Finanzkrise 1998 haben zum nachhaltigen Rückgang von NMS vielleicht mehr beigetragen, als die eigentlichen Anstrengungen der Regierung selbst.

Um die bisherigen Erfolge bei der Reduzierung von NMS abzusichern, müsste der Staat weiterhin an der Bekämpfung der zentralen Ursachen von NMS arbeiten. Im einzelnen bedeutet das: Erstens müsste die Ausgabenstruktur der staatlichen Haushalte effizient gestaltet werden, das heißt es dürften nur die Ausgaben akzeptiert werden, die ausschließlich in Geldform finanziert werden. Zweitens müsste das opportunistische Firmenverhalten, das weiterhin die Rückkehr zu NMS provoziert, durch Sanktionen gegen Steuerschuldner sowie durch den konsequenten Verzicht auf jegliche Formen von NMS beendet werden. Drittens müsste eine politische Entscheidung bezüglich der strukturellen Folgen von NMS fallen. Versteckte Subventionen durch NMS haben insbesondere in der Rüstungsindustrie und dem Maschinenbau alte Strukturen konserviert. Diese Strukturen würden im Falle eines Konjunkturabschwung erneut zu Motoren von NMS. Die russische Gesellschaft muss sich entscheiden, wie sie ihr Sozialsystem sowie „marktfremde“ Wirtschaftsstrukturen im Falle sinkender Weltmarktpreise für Erdöl finanzieren will.

³⁰ Diese Stellungnahme kam im Januar 2001 aus dem Gespräch mit Alla V. Zubkova, der stellvertretenden Leiterin der Abteilung „Haushaltspolitik“ des Finanzministeriums der RF.

Ein zentrales Problem bleiben NMS auf regionaler Ebene. Wesentliche Ursache hierfür ist das Ausbleiben einer Reform des fiskalischen Föderalismus. Dem föderalen Zentrum ist es gelungen, gemeinsam mit erheblichen Finanzierungslasten auch NMS größtenteils auf die Regionen zu wälzen. Doch auf lange Sicht kann eine solche Situation zu einer gefährlichen Destabilisierung der regionalen Haushalte und zu einer Verschärfung der ohnehin gespannten sozialen Lage in den Regionen führen. Dies scheint der föderalen Regierung bewusst zu sein, so dass die ersten, wenn auch eher halbherzigen Schritte auf dem Wege zu einer Reform der föderalen Finanzverfassung bereits erfolgt sind. Die Regelung der Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen den Regionen wurde auf eine fest definierte gesetzliche Basis gestellt, so dass Regionen nicht mehr mit ad hoc „Rettungsaktion“ des föderalen Zentrums rechnen können und zu einer ausgewogenen Haushaltspolitik gezwungen werden. Das 2001 eingeführte Prinzip der „Einheitskasse“ (*princip edinoj kassy*) für alle Haushaltsebenen soll die Kontrolle über den Umgang mit Haushaltsmitteln verbessern, um Manipulation und Missbrauch zu verhindern.

Die bisherigen Reformmassnahmen dienten jedoch vor allem den Interessen des Zentrums. Die zentralen Ursachen für die angespannte Lage der regionalen Haushalte und die Verbreitung von NMS auf der regionalen Ebene wurden nicht angegangen. Erforderlich wären im System des fiskalischen Föderalismus folgende Änderungen³¹: Erstens eine gerechte, der Ressourcenbasis entsprechende Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Haushaltsebene und zweitens eine Ausweitung der regionalen Finanzautonomie bei gleichzeitiger Verschärfung der Kontrollmechanismen seitens des föderalen Zentrums und seitens der Wähler, um informelle Haushaltsbeziehung zu reduzieren und somit auch die Möglichkeit, NMS im Konkurrenzkampf um Steuerressourcen und wirtschaftspolitische Kompetenzen zu instrumentalisieren.

Trotz der beachtlichen kurzfristigen Erfolge bei der Reduzierung von NMS und damit der Barterisierung des öffentlichen Finanzsystems, bleibt also festzuhalten, dass das Risiko einer Rückkehr von NMS weiterhin besteht und es wird solange bestehen bleiben, wie die zentralen Ursachen von NMS in den institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen sowie der Finanzverfassung nicht eliminiert werden.

³¹ Diese Vorschläge, denen der Autor in weiten Teilen zustimmt, stammen von Sutherland/ Litwack/Lavrov 2000, S.41 ff.

Literaturverzeichnis

Commander, Simon / Mummsen, Christian (1999): Understanding Barter in Russia, EBRD Working Paper Nr.37, London

EBRD (2000): Transition Report 2000, London

IET (Institute for Economies in Transition – Institut ekonomiki perechodnogo perioda) (2001): Rossijskaja ekonomika. Tendencii i perspektivy 2000 g., Moskau (im internet veröffentlicht unter <http://www.iet.ru>)

Gaddy, Clifford / Ickes, Barry (1998): Russia's virtual economy, in: Foreign Affairs 5/1998, S.53-67

Genkin, A.S. (2000): Deneznye surrogaty v rossijskoj ekonomike, Moskau

Karpov, P. (1998): Kak vosstanovit' platežesposobnost' rossijskich predpriyatij?, in: Rossijskij Ekonomičeskij Žurnal 4/1998, S. 52-65

Makarov, V. / Kleiner, G. (1999): Barter v Rossii: institucional'nyj etap“, in: Voprosy Ekonomiki 4/1999, S. 79-101

OECD (2000): OECD Economic Surveys 1999-2000: Russian Federation, Paris

Pinto, Brian / Drebentsov, Vladimir / Morozov, Alexander (2000): Dismantling Russia's Non-Payment System: Creating Conditions for Growth, World Bank Technical Paper Nr. 471, Washington

Poser, Jan Amrit (1998): Monetary Disruptions and the Emergence of Barter in FSU Economies, in: Communist Economies and Economic Transformation 2/1998, S. 157-178

Sutherland, Douglas / Litwack, John / Lavrov, Alexei (2000): Fiscal Federalist Relations in Russia, Paris (OECD)